

WIRTSCHAFTLICHKEIT UND SPARSAMKEIT IM BUDGETKREISLAUF

Dissertation
zur Erlangung des Grades
eines Doktors der
wirtschaftlichen Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)
des Fachbereichs
Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von
Diplom-Volkswirt
ANNETTE SCHUWIRTH
in Budenheim

1988





Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554222_0023

**Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
im Budgetkreislauf**

Dissertation
zu Erlangung des Grades
eines Doktors der
wirtschaftlichen Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)
des Fachbereichs
Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von
Diplom-Volkswirt
Annette Schuwirth
in Budenheim

1988

Erstberichterstatter: Prof. Dr. Rolf Peffekoven

Datum der Berichterstattung: 10.3.1988

Zweitberichterstatter: Prof. Dr. Kurt Schmidt

Datum der Berichterstattung: 12.4.1988

Tag der mündlichen Prüfung: 28.6.1988

Vorwort

Unsere Verfassung und das Haushaltsrecht postulieren für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlichen Hand die Beachtung der Grundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Angesichts knapper Kassen scheint eine erneute Rückbesinnung auf diese Maßstäbe angebracht.

Daher soll in der vorliegenden Arbeit geklärt werden, welche Bedeutung die Grundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in den einzelnen Phasen des Budgetkreislaufs als Orientierungsgrößen heute haben.

Im Rahmen eines historischen Überblicks werden zunächst die institutionellen Regelungen zur Rechnungsprüfung und Haushaltsführung vorgestellt. Danach wird die haushaltsrechtliche Bedeutung der Grundsätze Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit diskutiert.

Die empirische Analyse der einzelnen Phasen des Budgetkreislaufs basiert auf Erkenntnissen, die die Verfasserin in einer einjährigen Begleitung des Aufstellungsverfahrens des Einzelplans 3604 zum Bundeshaushalt 1988 sowie in zahlreichen Gesprächen mit Mitarbeitern des Bundesinnenministeriums, des Bundesfinanzministeriums und des Bundesrechnungshofs gewonnen hat.

Der Prozeß der Etataufstellung und -ausführung wird jeweils danach beurteilt, inwieweit im Rahmen dieser Verfahren Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Handlungskriterien berücksichtigt werden. Der Kritik schließen sich Verbesserungsvorschläge an.

Im Bereich der Budgetkontrolle werden bestehende Mängel dargelegt und anschließend rechtliche sowie organisatorische Möglichkeiten aufgezeigt, die den BRH zu einem sachverständigen Kontrolleur einer am Wirtschaftlichkeitskriterium orientierten Verwaltung machen können.

Zahlreiche Personen haben mich bei der empirischen Studie

unterstützt und beraten.

Herr Bundestagsabgeordneter Johannes Gerster aus Mainz hat hilfreiche Anregungen gegeben und persönliche Kontakte vermittelt. Maßgebliche Unterstützung erfuhr ich durch Herrn ORR Christel Lamm vom Bundesministerium des Innern. Herr MinDirig. Dr. Manfred Overhaus vom Bundesministerium der Finanzen sowie Mitarbeiter des Bundesrechnungshofes in Frankfurt und Bonn stellten sich zu mehreren informativen Gesprächen zur Verfügung. Ihnen allen sage ich meinen aufrichtigen Dank.

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Prof. Dr. Rolf Peffekoven am Institut für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Das Manuskript wurde im November 1987 abgeschlossen.

An dieser Stelle danke ich meinem akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. Rolf Peffekoven für seine Förderung der Arbeit. Herrn Prof. Dr. Kurt Schmidt, der das Korreferat übernommen hat, danke ich für kritische Hinweise.

Die Arbeit widme ich meinem Mann Werner und meinen Eltern, die alle promotionsbedingten Stimmungsschwankungen der Verfasserin geduldig ertragen haben.

Budenheim, im August 1988

A.S.

Inhaltsverzeichnis

A. Entwicklung und Bedeutung der Grundsätze der Rechnungsprüfung und Haushaltsführung	1
I. Zur Entwicklung der institutionellen Verfassungsgarantie der Rechnungsprüfung	1
II. Die Bestimmungen des Grundgesetzes zur Rechnungsprüfung	4
1. Die Haushaltsreform von 1969 - ein kurzer Überblick	4
2. Inhalt und Umfang der Rechnungsprüfung nach Art. 114 GG	10
3. Die Prüfungsmaßstäbe Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit	17
III. Die wesentlichen Bestimmungen der RHO zu Rechnungsprüfung und Haushaltsführung	19
1. Die Rechnungsprüfung nach § 96 RHO	19
2. Vergleich der Prüfungsmaßstäbe gemäß § 96 Abs.1 RHO und Art. 114 Abs.2 GG	23
3. Die wesentlichen Bestimmungen der RHO zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung	24
IV. Die wesentlichen Bestimmungen des HGrG und der BHO zu Rechnungsprüfung und Haushaltsführung	26
1. Die Bestimmungen des HGrG zu Rechnungsprüfung und Haushaltsführung	26
a. Vorbemerkung	26
b. Die Bestimmungen des HGrG zur Rechnungsprüfung	27
c. Die Bestimmungen des HGrG zur Haushaltsführung	30
2. Die Bestimmungen der BHO zu Rechnungsprüfung und Haushaltsführung	31

II

a. Vorbemerkung	31
b. Die Bestimmungen der BHO zur Rechnungsprüfung	32
c. Die Bestimmungen der BHO zur Haushaltsführung	41
V. Zusammenfassung	46
B. Die haushaltsrechtliche Bedeutung der Grundsätze Wirtschaftlichkeit, Sparsam- keit und Zweckmäßigkeit	
I. Zu den Begriffen Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit	48
1. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	48
a. Vorbemerkung	48
b. Wirtschaftlichkeit	50
c. Sparsamkeit	56
d. Die Beziehung zwischen Wirt- schaftlichkeit und Sparsamkeit	59
2. Zweckmäßigkeit	60
II. Die Bedeutung der Begriffe Wirt- schaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßi- gkeit bei der Aufstellung des Haushalts	63
1. Zum Verfahren der Haushaltsauf- stellung	63
2. Kritik am Verfahren der Haus- haltsaufstellung	69
III. Die Bedeutung der Begriffe Wirt- schaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßi- gkeit bei der Ausführung des Haushalts	76
1. Zur Praxis des Haushaltsvollzugs	76
2. Kritik am Verfahren des Haus- haltsvollzugs	80
IV. Die Bedeutung der Begriffe Wirt- schaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßi- gkeit bei der Kontrolle des Haushalts	85
V. Zum weiteren Vorgehen	92

III

C. Zur Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Haushaltsaufstellung	94
I. Die Haushaltsaufstellung durch die Verwaltung	94
1. Die budgetpolitische Willensbildung	94
a. Situationsanalyse	94
b. Die "Strategie der unzusammenhängenden kleinen Schritte" als Erklärungsansatz der budgetpolitischen Willensbildung	98
2. Der Aufstellungserlaß des Bundesfinanzministers als Ausdruck des budgetpolitischen Willens	101
3. Der mittelfristige Finanzplan als Ausdruck des budgetpolitischen Willens	104
4. Der Haushaltsplan als Ausdruck des budgetpolitischen Willens	109
a. Empirische Beobachtungen: Die Haushaltsaufstellung in der Praxis	109
aa. Vorstellung des Beobachtungsfeldes	109
ab. Die Verhandlungen auf ressortinterner Ebene	112
ac. Die Verhandlungen auf Referentenebene	118
ad. Die Verhandlungen auf Berichterstattebene	121
b. Beurteilung	125
5. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Kriterium der Haushaltsaufstellung	127
II. Vorschläge zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bei der Haushaltsaufstellung	129
1. Globalvorgaben	129
2. Kostenrechnung	132
3. Wirtschaftlichkeitsgesetz	135

4. "Blaue Prüffragen"	139
D. Zur Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim Haushaltsvollzug	142
I. Situationsanalyse	142
1. Vorbemerkung	142
2. Grundsätzliche Kritik am Verwaltungshandeln	143
3. Kritik an einigen Grundsätzen der Mittelbewirtschaftung	148
a. Sachliche Spezialität und Deckungsfähigkeit	148
b. Zeitliche Spezialität und Übertragbarkeit	149
II. Entscheidungskriterien im Haushaltsvollzug	151
1. Zur Eignung der Wirtschaftlichkeit als Entscheidungskriterium	151
2. Zur Theorie brauchbarer Entscheidungen	155
III. Ansätze zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns	157
1. Allgemeine Vorschläge	157
2. Die Berücksichtigung außerökonomischer Einflußfaktoren	159
3. Änderung der Bewirtschaftungspraxis	163
a. Dezentrale Mittelbewirtschaftung	163
b. Flexible Vollzugssteuerung	167
E. Zur Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Haushaltskontrolle	171
I. Vorbemerkung	171
II. Voraussetzungen für eine Berücksich-	

tigung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Haushalts- kontrolle	171
1. Rechtliche Voraussetzungen	171
2. Organisatorische Voraussetzungen	174
a. Die Organisation des BRH	174
b. Prüfungsgruppen als Durch- brechung des traditionellen Organisationsprinzips	178
3. Personalwirtschaftliche Voraus- setzungen	182
a. Die Personalstruktur des BRH	182
b. Die Personalpolitik des BRH	188
ba. Probleme der Personalgewinnung	188
bb. Vorschläge für die zukünftige Personalpolitik	192
III. Erfolgskontrollen als zusätzliche Aufgabe des BRH	196
1. Begriff und Funktion der Erfolgskontrollen	196
2. Erfolgskontrollen aus der Sicht des BRH	201
IV. Zusammenfassung	207
Literaturverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	XXII



Literaturverzeichnis

- Andel, N. (1977): Nutzen-Kosten-Analysen, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 1, 3. Aufl., Tübingen, S. 477 - 518.
- Arnim, H. H. v. (1978): Wirksame Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden - Analyse und Reformvorschläge, hrsg. vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 42, Wiesbaden.
- Arnim, H. H. v. (1983): Grundprobleme der Finanzkontrolle, in: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 664 - 675.
- Arnim, H. H. v. (1984): Ein neues Organisationsstatut für den Bundesrechnungshof. Vorschläge für eine überfällige Reform, Stellungnahmen des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 19, Wiesbaden.
- Arnim, H. H. v. (1986): Steuerung durch Recht, in: Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von H. H. v. Arnim und H. Klages, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 101, Berlin, S. 51 - 70.
- Balk, W. L. (1978): Toward a government productivity ethic, in: Public Administration Review, Vol. 38, S. 46 - 50.
- Bank, B. (1962): Über die Eigenständigkeit des Rechnungshofes zwischen Parlament und Regierung, in: Die öffentliche Verwaltung, 15. Jg., S. 526 - 531.
- Bank, B. (1969/70): Die Publizität der Ergebnisse der Finanzkontrolle, in: Der öffentliche Haushalt, 10. Jg., S. 18 - 29.
- Banner, G. (1983): Entfaltungschancen für Personalpolitik, in: Verwaltung und Verwaltungspolitik, hrsg. von C. Böhret und H. Siedentopf, Berlin, S. 239 - 241.
- Battis, U. (1976): Rechnungshof und Politik, in: Die öffentliche Verwaltung, 29. Jg., S. 721 - 727.
- Böhret, C. (1983): Politik und Verwaltung. Beiträge zur Verwaltungspolitik, Opladen.
- Bös, D. (1978): Effizienz des öffentlichen Sektors aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 114. Jg., S. 287 - 314.
- Bohne, E.; König, H. (1976): Probleme der politischen Erfolgskontrolle, in: Die Verwaltung, 9. Band, S. 19 - 38.
- Braybrooke, D.; Lindbloom, C. E. (1970): A Strategy of Decision Policy Evaluation as a Social Process, New York, London.
- Breunig, B. (1985): Die Überprüfung öffentlicher Aufträge nach dem geltenden Preisrecht, in: Wirtschaftswissenschaftliches

VII

Studium, Heft 8, S. 418 - 420.

- Brümmerhoff, D. (1975/76): Produktivität des öffentlichen Sektors, in: Finanzarchiv, Band 34, N. F., S. 226 - 243.
- Brümmerhoff, D.; Wolff, H. (1974): Aufgabe und Möglichkeit einer Erfolgskontrolle der staatlichen Aktivität, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 130, Tübingen, S. 477 - 493.
- Brüngger, H.; Orga, C. (1978): Ansätze zur Messung des Outputs des Staates, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 114. Jg., S. 357 - 388.
- Brunner, G. (1975): Möglichkeiten und Grenzen der öffentlichen Finanzkontrolle, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle. Festschrift für Hans Schäfer, hrsg. von E. Schiffer und H. Karehnke, Köln, Berlin, Bonn, München, S. 169 - 187.
- Buchbinder, N. (1985): Die Kontrolle der Finanzverwaltung durch den Bundesrechnungshof, Diss., Erlangen - Nürnberg.
- Eudäus, D. (1982): Betriebswirtschaftliche Instrumente zur Entlastung kommunaler Haushalte. Analyse der Leistungsfähigkeit ausgewählter Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente für eine effizientere Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden.
- Füch, M.-P. (1975): Zur Bestimmung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit im öffentlichen Haushalt der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe Annales universitatis saraviensis, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung, Band 85, Saarbrücken-Dudweiler.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1966): Finanzbericht 1967, Bonn, S. 241 - 244.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1967): Finanzbericht 1968, Bonn, S. 240 - 245.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1968): Finanzbericht 1969, Bonn, S. 207 - 209.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1983): Haushaltsrecht des Bundes, Bonn.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (1985): Erster Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Bonn.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (1986): Zweiter Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Bonn.
- Burghead, J.; Hennigan, P. J. (1978): Productivity Analysis: A Search For Definition And Order, in: Public Administration Review, Vol. 38, S. 34 - 40.
- Bussmann, B. (1974): Haushaltsausschuß, Informationen über seine Arbeitsweise, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Presse- und

VIII

Informationszentrum, Bonn.

- Dankowski, W. (1977): Funktion und Problematik der verwaltungs-internen Haushaltskontrolle und Möglichkeiten ihrer Verbesserung, in: Die öffentliche Verwaltung, 30. Jg., S. 81 - 85.
- Derlien, H.-U. (1974): Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 7. Band, S. 1 - 22.
- Derlien, H.-U. (1976): Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation, Baden-Baden.
- Derlien, H.-U. (1978): Organisatorische Aspekte der Programmevaluation, in: Verwaltung und Fortbildung, Schriften der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, 6. Jg., Heft 2, S. 51 - 61.
- Deutscher Bundestag - Verwaltung - Hauptabteilung
Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.) (1981): Parlamentskontrolle der Finanzpolitik. Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Materialien Nr. 65, Bonn.
- Dieckmann, R. (1980): Schwierigkeiten mit der Erfolgskontrolle in der öffentlichen Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung, S. 737 - 744.
- Diederich, N.; Gilles, F.-O.; Otto, G.; Otto, G.; Weinert, R. (1984): Die Institution Rechnungshof. Stiefkind der Sozialwissenschaften, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 15. Jg., S. 479 - 494.
- Diller, K. D. (1985): Dezemberfieber, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Heft 12, S. 628 - 632.
- Dressler, K. (1964): Stellung und Aufgabe des Bundesrechnungshofes, in: 250 Jahre Rechnungsprüfung, hrsg. vom Bundesrechnungshof, Frankfurt/Main, S. 157 - 182.
- Duden (1963): Etymologie. Herkunftswörterbuch der deutschen Sprache, Band 7, Mannheim.
- Eekhoff, J. (1986): Ansatzpunkte für die Beurteilung öffentlicher Maßnahmen, Erfolgskontrolle von Strukturprogrammen, in: P. Eichhorn, G. v. Kortzfleisch (Hrsg.): Erfolgskontrolle bei der Verausgabung öffentlicher Mittel, Baden-Baden, S. 59 - 80.
- Eekhoff, J.; Werth, G. (1981): Einige Grundprobleme der Erfolgskontrolle staatlicher Maßnahmen, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 2. Jg., S. 5 - 35.
- Ehringhaus, F. (Hrsg.) (1921): Die Deutsche Reichsverfassung und das Reichstagswahlrecht von 1920, 4. Aufl., Göttingen.
- Eichhorn, P. (1971): Kosten und Ausgaben in der öffentlichen

Verwaltung. Das neue Kommunalabgabenrecht aus der Sicht der Betriebswirtschaft, in: Verwaltungsarchiv, Band 62, S. 39 - 47.

- Eichhorn, P. (1977): Kostendenken im öffentlichen Dienst, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule, hrsg. von K. König, H.-W. Laubinger und F. Wagener, Köln, Berlin, Bonn, München, S. 33 - 51.
- Eichhorn, P. (1978): Leistungsanreize zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz, in: E. Helmstädter (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 98, Berlin, S. 739 - 754.
- Eichhorn, P. (1979): Verwaltungshandeln und Verwaltungskosten. Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Baden-Baden.
- Eichhorn, P.; Siedentopf, H. (1976): Effizienzeffekte der Verwaltungsreform. Exemplarische Ansätze einer Wirkungsanalyse der territorialen und funktionalen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Baden-Baden.
- Eickenboom, P.; Heuer, E. (1985): Das neue Bundesrechnungshofgesetz - Abschluß der Reform der Finanzkontrolle? -, in: Die öffentliche Verwaltung, 38. Jg., S. 997 - 1002.
- Engelhardt, G. (1978): Zur logischen Struktur von Bewertungssystemen für den öffentlichen Dienst, in: H. Siedentopf (Hrsg.): Bewertungssysteme für den öffentlichen Dienst. Zur Problematik einer leistungs- und funktionsgerechten Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden.
- Engelhardt, G. (1987): Programmbudgetierung als Antwort auf die Haushaltskrise, in: Haushaltsplanung - Haushaltsvollzug - Haushaltskontrolle, hrsg. von H. Mäding, Baden-Baden, S. 132 - 152.
- Färber, G. (1984): Das rationale Budget. Voraussetzungen und Konsequenzen für ein funktionsfähiges Haushaltswesen der öffentlichen Hand. Beiträge zur Politikwissenschaft, Band 29, Frankfurt/Main, Bern, New York, Nancy.
- Fischer, B. (1982): Abschied von der 'Sparsamkeit'? - Gibt es einen Grundsatz "wirtschaftlicher" und "sparsamer" Verwaltung? -, in: Juristen-Zeitung, 37. Jg., S. 6 - 11.
- Fox, K.-P. (1986): Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung, in: P. Eichhorn und G. v. Kortzfleisch (Hrsg.): Erfolgskontrolle bei der Verausgabung öffentlicher Mittel, Baden-Baden, S. 35 - 58.
- Frerk, P. (1967): Wirtschaftlichkeit öffentlicher Investitionen, Köln.
- Fuchs, A. (1966): Wesen und Wirken der Kontrolle. Betrachtungen zum staatlichen Kontrollwesen in der Bundesrepublik (Bundesrechnungshof), Tübingen.

- Gasparski, W. (1969): Zum Effizienzbegriff, in: Kommunikation, 5, S. 81 - 99.
- Gerster, J. (1984): Der Berichterstatter im parlamentarischen Haushaltsverfahren, Verwaltung - interdisziplinär. Aktuelle Hefte aus der öffentlichen Verwaltung, Heft 2, hrsg. von K.-H. Mattern, Regensburg.
- Giese, F. (1951): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 2. Aufl., Frankfurt/Main.
- Giese, F.; Schunck, E. (1970): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Kommentar, 8. Aufl., Frankfurt/Main.
- Goltz, H. (1965): Mitwirkung parlamentarischer Ausschüsse beim Haushaltsvollzug, in: Die öffentliche Verwaltung, 18. Jg., S. 605 - 616.
- Gornas, J. (1976): Grundzüge einer Verwaltungskostenrechnung. Die Kostenrechnung als Instrument zur Planung und Kontrolle der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden.
- Greifeld, A. (1978): Wirtschaftlichkeit der amerikanischen Verwaltung durch Zero-Base-Budgeting, in: Die Verwaltung, 11. Band, S. 197 - 214.
- Greifeld, A. (1981): Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer. Ein Beitrag der Verwaltungslehre, München.
- Gröbner, G. (1970): Effizienzanalysen im Staatssektor, in: Die Verwaltung, Band 3, S. 297 - 316.
- Grupp, K. (1972): Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Rechnungsprüfung, Berlin.
- Grupp, K. (1982): Die 'Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit' im Haushaltsrecht - Zugleich eine Stellungnahme zu Bianca Fischers Beitrag: Abschied von der "Sparsamkeit"?, in: Juristen-Zeitung, 37. Jg., S. 231 - 237.
- Grupp, K. (1983): Steuerung des Verwaltungshandelns durch Wirtschaftlichkeitskontrolle?, in: Die öffentliche Verwaltung, 36. Jg., S. 661 - 667.
- Haller, H. (1975): Einige Überlegungen zur aktuellen und künftigen Bedeutung der Wirtschaftlichkeitsprüfung, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle. Festschrift für Hans Schäfer, hrsg. von E. Schiffer und H. Karehnke, Köln, Berlin, Bonn, München, S. 259 - 273.
- Hax, K. (1968): Die öffentliche Unternehmung in der Marktwirtschaft, in: Finanzarchiv, N. F., Band 27, S. 37 - 48.
- Heinig, K.; Vialon, F. K. (1959): Budget: (III). Budgetkontrolle,

in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 2, Tübingen, S. 441 - 451.

Hellstern, G.-M.; Wollmann, H. (1980): Wirksame Gesetzes-evaluierung. Wo könnten praktikable Kontrollverfahren und Wirkungsanalysen bei Parlament und Rechnungshof ansetzen?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 11. Jg., S. 547 - 567.

Herbst, J. (1972): Möglichkeiten zur Wirtschaftlichkeitskontrolle von Verwaltungsabläufen und Verwaltungsverfahren im öffentlichen Dienst, Pullach bei München.

Hettlage, K. M. (1961): Über Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, in: Badenhop, R. K. J. (Hrsg.): Wirtschaftliche öffentliche Verwaltung. Beiträge zu kostenbewußtem Denken, Stuttgart, S. 38 - 61.

Heuer, E. (1983): Rechnungshöfe, Staatliche, in: Handwörterbuch der Revision, hrsg. von A. G. Coenenberg und K. v. Wysocki, Band 8, Stuttgart, Sp. 1256 - 1264.

Heuer, E.; Dommach, H. (1986): Handbuch der Finanzkontrolle, Loseblatt-Kommentar zum Bundeshaushaltsrecht, Frankfurt/Main.

Hirsch, J. (1968): Parlament und Verwaltung, 2. Teil: Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.

Hoffmann, S. (1970): Die Kontrolle der Regierung durch parlamentarische Rechnungsprüfung im Deutschen Bundestag, Göttingen.

Hopf, V. (1967): Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung?, in: Mitteilungen der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Köln-Marienburg.

Hübener, A.; Halberstadt, R. (1976): Erfolgskontrolle politischer Planung - Probleme und Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland -, Göttingen.

Hüttl, A. (1964): Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der öffentlichen Verwaltung, in: Bundesrechnungshof (Hrsg.): 250 Jahre Rechnungsprüfung, Frankfurt/Main, S. 205 - 221.

Hüttl, A. (1965): Wirtschaftlichkeit, in: Verwaltung. Eine einführnde Darstellung, hrsg. von F. M. Marx, Berlin, S. 282 - 295.

Institut Finanzen und Steuern e. V. (1969): Die Gesetzentwürfe zur Haushaltsreform - Eine kritische Stellungnahme -, Heft 92, Bonn.

Jochimsen, R. (1970): Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 97, Bonn, S. 949 - 957.

Jooss, G. (1980): Zur Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen

Verwaltung, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 26. Jg., N. F., S. 449 - 454.

Kandutsch, J. (1970): Kontrolle von Planung, Vollzug und Leistung, in: W. Michalski (Hrsg.): Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Hamburg, S. 93 - 110

Karehnke, H. (1970): Zur Wirtschaftlichkeitsmessung im staatlichen Bereich, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 85. Jg., S. 949 - 954.

Karehnke, H. (1971): Zur Berichterstattung des Rechnungshofes an die gesetzgebende Gewalt nach neuem Haushaltsrecht, in: Die öffentliche Verwaltung, 24. Jg., S. 441 - 446.

Karehnke, H. (1972): Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes, in: Die öffentliche Verwaltung, S. 145 - 155.

Karehnke, H. (1975a): Zur Prüfung der Wirksamkeit der öffentlichen Verwaltung. Überlegungen und Erfahrungen aus Schweden, in: Verwaltungsarchiv, Band 66, S. 47 - 63.

Karehnke, H. (1975b): Der Rechnungshof als Teil der öffentlichen Kontrolle, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle. Festschrift für Hans Schäfer, hrsg. von E. Schiffer und H. Karehnke, Köln, Berlin, Bonn, München, S. 233 - 257.

Karpen, U. (1986): Wirtschaftlichkeit an Hochschulen. Fremdkontrolle - Selbstkontrolle, in: Die Verwaltung, 19. Band, Heft 2, S. 230 - 259.

Kirchhof, P. (1983): Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2. Jg., S. 505 - 515.

Kisker, G. (1983): Sicherung von "Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" durch den Rechnungshof, in: Neue Juristische Wochenschrift, 36. Jg., 2. Halbband, S. 2167 - 2172.

Klages, H. (1986): Steuerung des Wohlfahrtsstaates als Aufgabe, in: Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von H. H. von Arnim und H. Klages, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 101, Berlin, S. 23 - 49.

Klein, F. (1964): Die institutionelle Verfassungsgarantie der Rechnungsprüfung, in: 250 Jahre Rechnungsprüfung, hrsg. vom Bundesrechnungshof, Frankfurt/Main, S. 133 - 156.

Koch, H. (1951): Das Wirtschaftlichkeitsprinzip als betriebswirtschaftliche Maxime, in: Zeitschrift für Handelswissenschaftliche Forschung, N. F., 3. Jg., S. 160 - 170.

Koch, R. (1979): Dienstrechtsreform und Leistungsbereitschaft: Zur Wirkungsweise eines leistungsbezogenen Anreiz- und Belohnungssystems, in: Verwaltungsarchiv, 70. Band, S. 131 - 148.

Köckritz, S. v. (1969): Die Haushaltsreform, in: Kommunale

Steuer-Zeitschrift, Zeitschrift für das gesamte Gemeindeabgabewesen, 18. Jg., Heft 6, S. 105 - 110.

Köckritz, S. v.; Ermisch, G.; Lamm, C. (1987): Bundeshaushaltsordnung. Kommentar, München, Münster.

König, H. (1979): Effizienz öffentlichen Handelns - neu überdacht, in: Wirtschaftsdienst, 59. Jg., S. 250 - 254.

König, K. (1986): Zur Evaluation staatlicher Programme, in: P. Eichhorn, G. v. Kortzfleisch (Hrsg.): Erfolgskontrolle bei der Verausgabung öffentlicher Mittel, Baden-Baden, S. 19 - 34.

Koppenfels, G. v. (1969): Finanz- und Wirtschaftlichkeitskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland und die Stellung des Bundesrechnungshofs zu Exekutive und Legislative, Diss., Freiburg.

Korff, H. C. (1975): Haushaltspolitik. Instrument öffentlicher Macht, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.

Korff, H. C. (1981): Wege zur Verbesserung der Finanzkontrolle, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 12. Jg., Heft 3, S. 399 - 413.

Kroker, R. (1981): Der Vergleich als Instrument zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung, Düsseldorf.

Krüger-Spitta, W.; Bronk, H. (1973): Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik, Darmstadt.

Lange, H. (1987): Die Rolle der Verwaltung bei der Aufstellung des Haushalts, in: Haushaltsplanung - Haushaltsvollzug - Haushaltskontrolle, hrsg. von H. Mäding, Baden-Baden, S. 51 - 67.

Leicht, A. (1970): Die Haushaltsreform, in: Geschichte und Staat, Band 146/146a, München, Wien.

Leisner, W. (1971): Effizienz als Rechtsprinzip, Tübingen.

Lepper, M. (1983): Spielräume für Personalpolitik? 1. Bestandsaufnahme, in: Verwaltung und Verwaltungspolitik, hrsg. von C. Böhrer und H. Siedentopf, Berlin, S. 231 - 238.

Loitlsberger, E. (1955): Das Wirtschaftlichkeitsprinzip. Analyse und Erscheinungsformen. Wien.

Lüder, K. (1978): Verselbständigte Erfüllung von Verwaltungsaufgaben - eine Strategie zur Entwicklung steuerungsfähiger und effizienter Verwaltungsorganisationen?, in: Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, hrsg. von E. Helmstädter, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 98, Berlin, S. 755 - 773.

Lüder, K.; Budäus, D. (1976): Effizienzorientierte Haushaltsplanung und Mittelbewirtschaftung. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 116, Göttingen.

XIV

- Luhmann, N. (1960): Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, in: Verwaltungsarchiv, 51. Band, S. 97 - 115.
- Luhmann, N. (1968): Zweckbegriff und Systemrationalität, Tübingen.
- Mäding, H. (1987): Öffentlicher Haushalt und Verwaltungswissenschaft: ein Überblick, in: Haushaltsplanung - Haushaltsvollzug - Haushaltskontrolle, hrsg. von H. Mäding, Baden-Baden, S. 29 - 49.
- Maunz, T.; Dürig, G.; Herzog, R. (1985): Grundgesetz. Kommentar, Band IV, Loseblattsammlung, München.
- Mayntz, R. (1980): Gesetzgebung und Bürokratisierung, Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung, durchgeführt im Auftrag des Bundesministers des Innern, in: Schriftenreihe Verwaltungsorganisation, Band 4, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn.
- Meister, N. (1970): Die Reformen der Amerikanischen Bundesverwaltung unter dem Leitgedanken "Economy and Efficiency", Schriften zum Völkerrecht, Band 13, Berlin.
- Mellerowicz, K. (1953): Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Berlin, S. 125 - 148.
- Meyer zu Drewer, H. (1979): Erfolgskontrollen, in: Ziel- und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln - Entwicklung und Perspektiven in Regierung und Verwaltung; Verwaltung und Fortbildung; Schriftenreihe der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Sonderheft 4, Köln, S. 215 - 241.
- Milbradt, G. H. (1987): Flexible Vollzugssteuerung auf kommunaler Ebene - am Beispiel der Stadt Münster, in: Haushaltsplanung - Haushaltsvollzug - Haushaltskontrolle, hrsg. von H. Mäding, Baden-Baden, S. 189 - 197.
- Mooser, E. (1978): Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt. Eine Untersuchung zur rechtlichen und tatsächlichen Stellung des Bundestages in haushaltswirtschaftlichen Entscheidungsprozessen, Berlin.
- Mühlhaupt, L. (1941): Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in der Gemeindewirtschaft und die Problematik ihrer Messung, in: Finanzarchiv, N. F., Band 8, S. 94 - 114.
- Münch, I. v. (Hrsg.) (1983): Grundgesetzkommentar, Band 3, 2. Aufl., München.
- Mutius, A. v. (1983): Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: Die öffentliche Verwaltung, 36. Jg., S. 885 - 888.
- Neumark, F. (1929): Der Reichshaushaltsplan. Ein Beitrag zur Lehre vom öffentlichen Haushalt, Jena.

- Overhaus, M. (1987): Die Steuerungsleistung der mehrjährigen Finanzplanung für die Haushaltsplanung beim Bund, in: Haushaltsplanung - Haushaltsvollzug - Haushaltskontrolle, hrsg. von H. Mäding, Baden-Baden, S. 81 - 89.
- Patzig, W. (1981): Haushaltsrecht des Bundes und der Länder. Grundriß. Baden-Baden.
- Patzig, W. (1985): Haushaltsrecht des Bundes und der Länder. Loseblattkommentar zu den Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Band II, Baden-Baden.
- Permantier, H. (1979): Probleme bei der Einführung und Anwendung moderner Planungs- und Entscheidungshilfen auf Bundesebene, in: Anwendungsprobleme moderner Planungs- und Entscheidungstechniken, hrsg. v. H.-C. Pfohl und B. Rürup, Königstein/Ts., S. 259 - 274.
- Petermann, P. (1966/67): Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen als Aufgabe der Rechnungshöfe, in: Der öffentliche Haushalt, 8. Jg., S. 79 - 89.
- Pfennig, G. (1966): Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen als Aufgabe der Rechnungshöfe, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 81. Jg., S. 841 - 843.
- Pfuhlstein, F. v. (1975): Über die Institution des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle. Festschrift für Hans Schäfer, hrsg. von E. Schiffer und H. Karehnke, Köln, Berlin, Bonn, München, S. 375 - 404.
- Piduch, E. A. (1988): Bundeshaushaltsrecht. Loseblatt-Kommentar, Bände I, II, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.
- Ramow, K. (1975): Vorschläge für eine sparsamere und wirtschaftlichere Verwendung öffentlicher Mittel, in: Die öffentliche Verwaltung, 28. Jg., S. 617 - 623.
- Recktenwald, H. C. (1978): Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor. Elemente einer Theorie des ökonomischen Staats"versagens", in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 23. Jahr, S. 155 - 166.
- Reding, K. (1981): Die Effizienz staatlicher Aktivitäten. Probleme ihrer Messung und Kontrolle, Baden-Baden.
- Reding, K. (1985): Probleme der Produktivitätsmessung bei öffentlichen Leistungen, in: P. Friedrich; K. Reding; E. Wille: Produktivitätsentwicklung staatlicher Leistungen, hrsg. von K. Häuser, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 145, Berlin, S. 123 - 197.
- Rehm, H. (1975): Analyse und Kritik der Bundeshaushaltsreform. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von P. Eichhorn und P. Friedrich, Band 12, Baden-Baden.
- Rehm, H. (1980): Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Öffent-

- lichen Sektor, in: Die Verwaltung, Band 13, S. 77 - 92.
- Reinermann, H. (1974): Wirtschaftlichkeitsanalysen, in: U. Becker; W. Thieme (Hrsg.): Handbuch der Verwaltung, Heft 4.6, Köln, Berlin, Bonn, München.
- Reinermann, H. (1979): Der Programmhaushalt als Verfahren der Steuerung öffentlichen Handelns - Eine kritische Analyse (Teil I und II), in: Verwaltungsrundschau, 25. Jg., S. 77 - 82 und S. 157 - 163.
- Reinermann, H. (1980): Der Begriff der Wirtschaftlichkeit, in: Verwaltungsinformatik Textbuch, hrsg. von H. Garstka, J. Schneider, K.-H. Weigand, Darmstadt, S. 267 - 269.
- Reinermann, H. (1981): Messungsprobleme der Rechnungskontrolle, in: Die Verwaltung, Band 14, S. 483 - 500.
- Roedig, G. (1966): Zur Problematik der Mitwirkung des Bundesrechnungshofes bei der Planung und Durchführung von Verwaltungsaufgaben, Diss., Köln.
- Roth, W. (1987): Flexible Vollzugssteuerung auf der staatlichen Ebene, in: Haushaltsplanung - Haushaltsvollzug - Haushaltskontrolle, hrsg. von H. Mäding, Baden-Baden, S. 179 - 188.
- Rürup, B. (1971): Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes. Die deutsche Haushaltsreform im Lichte der amerikanischen Erfahrungen mit dem Planning-Programming-Budgeting-System. Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N. F., hrsg. von G. Schmölders, Heft 40, Berlin.
- Rürup, B. (1980): Perspektiven der Haushaltskontrolle, in: Wirtschaftsdienst, 60. Jg., Heft 6, S. 299 - 306.
- Rürup, B. (1986): Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung durch Planung am Beispiel der Finanzen unter Einbeziehung des Kontrollaspekts: Budgetierungsprozeß, Finanzplanung, Finanzkontrolle, in: Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuern in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von H. H. von Arnim und H. Klages, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 101, Berlin, S. 71 - 87.
- Rürup, B.; Färber, G. (1985): Kontrollorientierte Ansätze einer Budgetreform, in: Die Verwaltung, 18. Band, S. 173 - 200.
- Rürup, B.; Hansmeyer, K.-H. (1984): Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, 3. Aufl., Düsseldorf.
- Rürup, B.; Seidler, H. (1981): Von der fiskalischen Haushaltskontrolle zur politischen Erfolgskontrolle, in: Die Verwaltung, Band 14, S. 501 - 519.
- Salmen, R. (1980): Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der kommunalen Finanz- und Haushaltsplanung, Berlin.
- Sandl, E. (1987): Kontrolle durch den Rechnungshof - Entwicklung, Stand -, in: Haushaltsplanung - Haushaltsvollzug - Haushaltskontrolle, hrsg. von H. Mäding, Baden-Baden, S. 207 - 215.

- Sauer, H.; Blasius, H. (1985): Politik und Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1985, S. 548 - 556.
- Sauer, H.; Blasius, H. (1986): Universalität der Finanzkontrolle?, in: Die öffentliche Verwaltung, 39. Jg., S. 554 - 561.
- Schachtner, M. (1966): Die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Hand - Ein Beitrag zur Untersuchung der Rationalität öffentlichen Handelns. Diss., Köln.
- Schäfer, F. (1964): Aufgabe und Arbeitsweise des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in: F. Schäfer (Hrsg.): Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Festschrift für Erwin Schoettle, Tübingen, S. 251 - 267.
- Schäfer, F. (1975): Zur Stellung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle. Festschrift für Hans Schäfer, hrsg. von E. Schiffer und H. Karehnke, Köln, Berlin, Bonn, München, S. 147 - 167.
- Schäfer, H. (1973): Aktuelle Fragen einer modernen Finanzkontrolle, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 103, S. 1034 - 1039.
- Schäfer, H. (1977): Wer kontrolliert unsere Steuergelder? Finanzprüfung durch den Bundesrechnungshof, Stuttgart.
- Schäfer, P. (1985): Leistungsmotivierende Organisationsgestaltung - Strategien und Entwicklungsperspektiven, in: H. Klages und P. Schäfer (Hrsg.): Leistungsmotivation und Leistungsanreize im öffentlichen Dienst, Speyerer Arbeitshefte, Band 65, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, S. 137 - 189.
- Schatz, H. (1979): Das politische Planungssystem des Bundes - Idee, Entwicklung, Stand, in: Anwendungsprobleme moderner Planungs- und Entscheidungstechniken, hrsg. von H.-C. Pfohl und B. Rürup, Königstein/Ts., S. 241 - 257.
- Schmidt, J. (1976): Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Berlin.
- Schmidt, K. (1985): Ideenwandel und Ausgabenentwicklung, in: Öffentliche Finanzen und monetäre Ökonomie, Festschrift für Karl Häuser, hrsg. von W. Gebauer, Frankfurt/M., S. 53 - 69.
- Schreiner, A. (1983): Änderung von Verwaltungsstrukturen unter Wirtschaftlichkeitsdruck, in: Verwaltung und Verwaltungspolitik, hrsg. von C. Böhret und H. Siedentopf, Berlin, S. 263 - 271.
- Schultze, H. (1986): Zentrale Vergabe von Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an externe Berater in Schwerpunkten der Landesverwaltung, in: Verwaltungsarchiv, Heft 2, S. 159 - 176.

- Schulze, R.; Wagner, E. (1934): Reichshaushaltsordnung. Mit Erläuterungen, 3. Aufl., Berlin.
- Schuppert, G. F. (1983): Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: Die öffentliche Verwaltung, 36. Jg., S. 888 - 889.
- Senf, P. (1969): Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung zur Erhöhung der Transparenz, in: Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, hrsg. von H. Haller, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 52, Berlin, S. 143 - 174.
- Siedentopf, H. (1969): Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung. Institutionen zur Wirtschaftlichkeitsprüfung, Politik und Verwaltung, Heft 8, Baden-Baden.
- Siedentopf, H. (Hrsg.) (1978): Bewertungssysteme für den öffentlichen Dienst. Zur Problematik einer leistungs- und funktionsgerechten Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden.
- Siedentopf, H. (1983): Verwaltungsinterne Reaktionen auf verwaltungspolitische Vorgaben, in: Verwaltung und Verwaltungspolitik, hrsg. von C. Böhrer und H. Siedentopf, Berlin, S. 47 - 55.
- Siedentopf, H.; Grunwald, K.-D. (1976): Die kommunale Rechnungsprüfung. Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge, hrsg. vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 36, Wiesbaden.
- Sigg, W. (1983): Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Spies, W. (1979): Das Budget als Führungsinstrument öffentlicher Wirtschaftseinheiten. Ein betriebswirtschaftlich orientierter Beitrag zur Übernahme neuer Budgetverfahren für öffentliche Betriebe und Verwaltungen, München.
- Stolber, W. B. (1968): Effizienz in der öffentlichen Wirtschaft, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 19, S. 363 - 388.
- Teuscher, H. (1976): Finanzpolitische Willensbildung im Budgetprozeß, Bern, Stuttgart.
- Thieme, W. (1987): Der Haushaltsvollzug in der Verwaltungswissenschaft, in: Haushaltsplanung - Haushaltsvollzug - Haushaltskontrolle, hrsg. von H. Mäding, Baden-Baden, S. 153 - 167.
- Tiemann, B. (1970): Zur staatsrechtlichen Stellung und Funktion des Bundesrechnungshofes nach der Haushaltsreform, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 85. Jg., S. 954 - 960.
- Tiemann, B. (1975): Die Finanzkontrolle des Bundes oder: Was macht der Bundestag mit den Berichten des Bundesrechnungshofes?, in: Die öffentliche Verwaltung, 28. Jg., S. 384 - 385.

- Tiemann, S. (1974): Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, Berlin.
- Tiemann, S. (1977a): Die Finanzkontrolle des Bundes oder: Was macht der Bundestag mit den Berichten des Bundesrechnungshofs?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 8. Jg., S. 93 - 112.
- Tiemann, S. (1977b): Nochmals: Rechnungshof und Politik. Entgegnung zu Battis in DÖV 1976, S. 721 ff. in: Die Öffentliche Verwaltung, 30. Jg., S. 240 - 243.
- Timmermann, M. (1978): Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung, in: E. Helmstädter (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 98, Berlin, S. 721 - 738.
- Tomuschat, C. (1980): Die parlamentarische Haushalts- und Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, in: Der Staat, 19. Band, S. 1 - 28.
- Vialon, F. K. (1956): Öffentliche Finanzwirtschaft, Berlin, Frankfurt/Main.
- Vialon, F. K. (1958): Besteht in der öffentlichen Ausgabenwirtschaft ein natürliches Interesse an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit? Wie kann es gefördert werden?, in: Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft e. V., Frankfurt/Main (Hrsg.): Welche Erfahrungen der Betriebswirtschaft können Staat und Kommunen für die wirtschaftliche Gestaltung ihrer Verwaltung und ihrer Ausgaben übernehmen? Gemeinsame wirtschaftliche Grundregeln in privater Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung, Göttingen, S. 17 - 30.
- Vialon, F. K. (1959): Haushaltsrecht. Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 2. Aufl., Berlin, Frankfurt/Main.
- Vogel, K. (1970): Verfassungsrechtliche Grenzen der öffentlichen Finanzkontrolle, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 85. Jg., S. 193 - 200.
- Vogel, H.; Kirchhof, P. (1983): Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Loseblattsammlung.
- Wildavsky, A. (1984): The Politics of the Budgetary Process, 4. Aufl., Boston, Toronto.
- Winckelmann, H. (1956): Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, 8. Jg., S. 557 - 573.
- Wittrock, K. (1981): Kontrolle durch Rechnungshöfe, in: K. König, H. J. v. Oertzen, F. Wagener (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S. 383 - 395.
- Wittrock, K. (1982a): Aufgaben der Vorprüfungsstellen bei der Finanzkontrolle, in: Presse- und Informationsamt der Bundes-

regierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 95, Bonn, S. 882 - 884.

Wittrock, K. (1982b): Möglichkeiten und Grenzen der Finanzkontrolle. Das Verhältnis des Bundesrechnungshofes zum Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2, 13. Jg., S. 209 - 219.

Wittrock, K. (1983a): Bericht des Bundesrechnungshofes zur Haushaltsrechnung 1981, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 128, Bonn, S. 1170 - 1172.

Wittrock, K. (1983b): Hilfe zur Selbsthilfe für die Verwaltung, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 37, Bonn, S. 328 - 330.

Wittrock, K. (1984a): Anforderungen und Aspekte moderner Finanzkontrolle, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 33, Bonn, S. 289 - 292.

Wittrock, K. (1984b): Auf dem Weg zu einem neuen Bundesrechnungshof-Gesetz - Probleme einer notwendigen Gesetzgebung, in: Die öffentliche Verwaltung, 37. Jg., S. 649 - 654.

Wittrock, K. (1984c): Bemerkungen 1984 des Bundesrechnungshofes, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 139, Bonn, S. 1231 - 1232.

Wittrock, K. (1984d): Die Aufgaben der Finanzkontrolle im demokratischen Staat, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 107, Bonn, S. 950 - 951.

Wittrock, K. (1985a): Möglichkeiten und Grenzen der Finanzkontrolle, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 66, Bonn, S. 556 - 560.

Wittrock, K. (1985b): Nachdenkenswertes über den Bundesrechnungshof, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 16. Jg., S. 261 - 266.

Wittrock, K. (1985c): Tätigkeit und Wirksamkeit des Bundesrechnungshofes, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 23, Bonn, S. 189 - 193.

Wittrock, K. (1986): Haushaltsgestaltung durch Finanzkontrolle. Ein Beitrag zu einer notwendigen Diskussion, in: Die Verwaltung, 19. Band, Heft 1, S. 1 - 8.

Zavelberg, H. G. (1986a): Bedeutung und Verantwortung des Bundesrechnungshofes. Festakt zum Wechsel im Amt des Präsidenten; Reden von Jenninger, Stoltenberg, Wittrock, Zavelberg, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 6, Bonn, S. 33 - 39.

Zavelberg, H. G. (1986b): Bemerkungen 1986 des Bundesrechnungshofes, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 126, Bonn, S. 1060 - 1063.

Zavelberg, H. G. (1986c): Fragen der Finanzkontrolle von Bund und Ländern, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

(Hrsg.): Bulletin Nr. 58, Bonn, S. 495 - 496.

Zavelberg, H. G. (1986d): Staatliche Rechnungsprüfung und Erfolgskontrolle - Möglichkeiten und Grenzen -, in: P. Eichhorn, G. v. Kortzfleisch (Hrsg.): Erfolgskontrolle bei der Verausgabung öffentlicher Mittel, Baden-Baden, S. 103 - 119.

Zunker, A. (1972): Finanzplanung und Bundeshaushalt. Zur Koordination und Kontrolle durch den Bundesfinanzminister, Frankfurt/Main, Berlin.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.:	Absatz
Art.:	Artikel
Aufl.:	Auflage
BHO:	Bundeshaushaltsordnung
BMF:	Bundesministerium der Finanzen
BRH:	Bundesrechnungshof
BRHG:	Gesetz über den Bundesrechnungshof
BVerfG:	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE:	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BWV:	Beauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
bzw.:	beziehungsweise
ca.:	circa
f.:	folgende Seite
ff.:	folgende Seiten
GG:	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HGrG:	Haushaltsgrundsatzgesetz
hrsg.:	herausgegeben
Hrsg.:	Herausgeber
Jg.:	Jahrgang
Kap.:	Kapitel
LHO:	Landeshaushaltsordnung
n.F.:	neue Fassung
N.F.:	Neue Folge
NKU:	Nutzen-Kosten-Untersuchung
o.g.:	oben genannt
Rdziff.:	Randziffer
RHO:	Reichshaushaltsordnung
S.:	Seite(n)
sog.:	sogenannt
Sp.:	Spalte
StWG:	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
vgl.:	vergleiche
v.H.:	vom Hundert
Vorl.VV-BHO:	Vorläufige Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
Ziff.:	Ziffer

**A. Entwicklung und Bedeutung der Grundsätze der
Rechnungsprüfung und Haushaltsführung**
**I. Zur Entwicklung der institutionellen
Verfassungsgarantie der Rechnungsprüfung**

Während die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 in Art. 72¹ nur eine Rechnungslegungspflicht des Reichskanzlers gegenüber dem Bundesrat und dem Reichstag vorgesehen hatte, kündigte die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung) in Art. 86 Satz 2² darüber hinaus den Erlass eines Reichsgesetzes über die Rechnungsprüfung an. Dies war die Reichshaushaltsordnung (RHO) aus dem Jahre 1922.

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 brachte erweiterte Vorschriften. Zu den wichtigsten zählten die Bestimmungen über die Rechnungsprüfung und einen Rechnungshof. Art. 114 GG in der Fassung von 1949 lautete:

"(1) Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundestage und dem Bundesrate über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden jährlich Rechnung zu legen.

(2) Die Rechnung wird durch einen Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, geprüft. Die allgemeine Rechnung und eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden sind dem Bundestage und dem Bundesrate im Laufe des nächsten Rechnungsjahres mit den Bemerkungen des

1 Art. 72: "Über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs ist durch den Reichskanzler dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen." Vgl. Klein (1964), S. 133.

2 Art. 86: "Über die Verwendung aller Reichseinnahmen legt der Reichsfinanzminister in dem folgenden Rechnungsjahre zur Entlastung der Reichsregierung dem Reichsrat und dem Reichstag Rechnung. Die Rechnungsprüfung wird durch Reichsgesetz geregelt werden." Vgl. Klein (1964), S. 133.

Rechnungshofes zur Entlastung der Bundesregierung vorzulegen. Die Rechnungsprüfung wird durch Bundesgesetz geregelt."

Art. 114 GG normierte also nicht nur die Rechnungslegungspflicht (Abs. 1), sondern schuf in Abs. 2 auch eine institutionelle Verfassungsgarantie der Rechnungsprüfung und eines aus unabhängigen Mitgliedern bestehenden Rechnungshofs.³ Das Grundgesetz von 1949 legte ferner in Art. 123 ff. fest, daß die Reichshaushaltsordnung von 1922 zu unmittelbarem Bundesrecht wurde, soweit ihre Vorschriften nicht dem Grundgesetz widersprachen. Insofern verwies Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG auf die weiterhin geltende RHO als gesetzliche Grundlage der Rechnungsprüfung. Hinzu kam am 27. November 1950 das "Gesetz über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofs" (BRHG). Normen über die Rechnungsprüfung enthielten also verschiedene Gesetze von unterschiedlichem Rang: Eine ausführliche, aber rangniedere Regelung fand sich in der RHO in Verbindung mit dem BRHG, eine sich auf knappe Grundsätze beschränkende, aber höherrangige Regelung hatte das Grundgesetz zum Inhalt.⁴

Die nächste und jüngste Änderung der grundgesetzlichen Regelungen zur Rechnungsprüfung brachte die Haushaltsreform im Jahre 1969. Im Zuge dieser Reform wurde der Art. 114 GG weiter ergänzt und lautet nunmehr:

"(1) Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundestage und dem Bundesrate über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die

³ Der Bundesrechnungshof wurde am 1. April 1950 Nachfolger des "Rechnungshofs im Vereinigten Wirtschaftsgebiet"; der Ursprung des Bundesrechnungshofs ist die "Preußische Oberrechnungskammer" aus dem Jahre 1714; vgl. Pfuhlstein (1964), S. 17. Zur Verfassungsgarantie vgl. Klein (1964), S. 133.

⁴ Vgl. Klein (1964), S. 134.

Schulden im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung Rechnung zu legen.

(2) Der Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er hat außer der Bundesregierung unmittelbar dem Bundestage und dem Bundesrate jährlich zu berichten. Im übrigen werden die Befugnisse des Bundesrechnungshofes durch Bundesgesetz geregelt."

Die wesentliche Ergänzung und gleichzeitig weitere Konkretisierung der Rechnungsprüfung ist die Einfügung über Inhalt und Umfang der Rechnungshofprüfung: Der Bundesrechnungshof "prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung". Daneben wird festgelegt, daß der Rechnungshof nicht mehr nur wie bis dahin der Bundesregierung seine Prüfungsbemerkungen vorzulegen hat, sondern zusätzlich unmittelbar dem Bundestag und dem Bundesrat.

Es wird ferner wieder auf ein einfaches Bundesgesetz zur konkreteren Regelung der Rechnungsprüfung hingewiesen, doch handelt es sich diesmal nicht um einen Verweis auf die RHO. Mit der Haushaltsreform werden die bislang gültige RHO sowie Teile des BRHG außer Kraft gesetzt. Als neue gesetzliche Regelungen treten neben die einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes über das Haushaltswesen das "Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder" (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) und die Bundeshaushaltsordnung (BHO). Das HGrG und die BHO stellen die inhaltliche Ausgestaltung und Ergänzung der allgemeinen Vorschriften des Art. 114 GG dar.

II. Die Bestimmungen des Grundgesetzes zur Rechnungsprüfung

1. Die Haushaltsreform von 1969 - ein kurzer Überblick

Am 21. Juni 1968 bringt die Bundesregierung die Gesetzentwürfe zur Haushaltsreform in den Deutschen Bundestag ein. Es handelt sich dabei um den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes betreffend die Art. 78, 109 Abs. 3, 110, 113 und 115 GG, den Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) und den Entwurf einer Bundeshaushaltsordnung (BHO).⁵

Aufgabe der Haushaltsreform ist es, die Haushaltswirtschaft an "die wirtschaftliche, technische und gesellschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte"⁶ anzupassen und dabei die wirtschaftspolitische Budgetfunktion stärker zu berücksichtigen. Die im Jahre 1966 einsetzende Rezession hatte klar gemacht, daß ohne ein ausreichendes Instrumentarium Konjunkturschwankungen nicht begegnet werden konnte. Die Forderung nach einer antizyklischen Konjunktursteuerung trat in den Vordergrund.

"Ein weiteres Anliegen der Haushaltsrechtsreform besteht auch und gerade darin, den organisatorischen und verwaltungsmäßigen Bereich des Haushaltswesens neuzeitlichen Entwicklungen und Anforderungen anzupassen. Richtungweisend sind vor allem Bestrebungen, die Aufstellung des Haushaltsplanes zu verbessern, den Haushaltsvollzug zu erleichtern und dabei insbesondere die Durchführung langfristiger Maßnahmen zu vereinfachen."

⁵ Vgl. Bundestag-Drucksache V/3040.

⁶ Bundestag-Drucksache V/3040, S. 31.

chen."⁷ Es wird eine klare Trennung zwischen Haushaltsvollzug und Haushaltskontrolle eingeführt, weil die in der Vergangenheit praktizierte Mitwirkung des Bundestages oder seiner Ausschüsse am Haushaltsvollzug⁸ auf verfassungsrechtliche Bedenken stieß und die Gefahr bestand, daß die parlamentarische Haushaltskontrolle beeinträchtigt wurde.⁹

Eine wirksamere Haushaltskontrolle soll durch einen Ausbau der gegenwartsnahen Prüfung und durch die rechtzeitige Übermittlung der jährlichen Prüfungsergebnisse an Bundestag und Bundesrat sichergestellt werden.

Die Haushaltsrechtsreform will ein in den Grundsätzen übereinstimmendes Haushaltsrecht von Bund und Ländern schaffen. Gründe hierfür sind "die enge Verflechtung der öffentlichen Haushalte", ihr "finanz- und volkswirtschaftlicher Zusammenhang" sowie "verwaltungsmäßige Gründe".¹⁰ Bis zur Haushaltsreform war ein "quasi einheitliches Haushaltsrecht" für Bund und Länder durch die Anwendung der RHO auf beiden Staatsebenen entstanden. Mit der Reform soll ein gemeinsames Haushaltsrecht auf Dauer rechtlich gesichert und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterentwickelt werden.

Durch eine Änderung des Art. 109 Abs. 3 GG¹¹ wird

7 Ebenda.

8 Dies geschah vorwiegend durch Bewilligungs- und Zustimmungsrechte des Haushaltsausschusses für bestimmte Ausgaben des Haushaltsplans, d.h. die Exekutive mußte für die Verausgabung bestimmter Mittel die Zustimmung des Haushaltsausschusses einholen; vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Stenographischer Bericht der 243. Sitzung am 26. Juni 1969, S. 13511 (B).

9 Vgl. Bundestag-Drucksache V/3040, S. 31 f.

10 Vgl. ebenda, S. 35.

11 Art. 109 Abs. 3 GG lautet in der Fassung nach der Haushaltsreform: "Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte

die Gesetzgebungskompetenz des Bundes dahingehend erweitert, daß durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz Grundsätze für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder aufgestellt werden können. Diese Ergänzung ermächtigt zum Erlaß des Haushaltsgrundsätzegesetzes, dessen Entwurf zusammen mit der Grundgesetzänderung vorgelegt wird.

Die erste Beratung der drei Gesetzentwürfe zur Haushaltsreform findet am 28. Juni 1968 im Deutschen Bundestag statt. Sie bringt keine inhaltliche Diskussion, vielmehr beschränken sich der damalige Bundesfinanzminister Strauß und die Abgeordneten aller Bundestagsfraktionen auf allgemeine Ausführungen über die Notwendigkeit der bevorstehenden Haushaltsreform.¹² Die Beratung schließt mit der Überweisung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes an den Rechtsausschuß als federführenden Ausschuß und an den Haushaltsausschuß zur Mitberatung sowie der Überweisung der Entwürfe eines HGrG und einer BHO an den Haushaltsausschuß als federführenden Ausschuß.¹³

Die Überweisung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes an den Rechtsausschuß ermöglicht die für die vorliegende Arbeit wesentliche Umgestaltung des Art. 114 GG. Obwohl die Vorlage der Bundesregierung keine Änderung des bis dahin gültigen Art. 114 GG enthält, schlägt der Rechtsausschuß aus eigener Initiative eine Neugestaltung in der bis heute geltenden Form

Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden."

12 Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Stenographischer Bericht der 184. Sitzung am 28. Juni 1968, S. 9997 ff.

13 Die Überweisungen der Gesetzesvorlagen an den Finanzausschuß, den Innenausschuß, den Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung und den Ausschuß für das Bundesvermögen bleiben im weiteren unberücksichtigt.

vor.¹⁴ Die Begründung dafür ist dem Bericht des Abgeordneten Arndt (Hamburg) zum Beschluß des Rechtsausschusses zu entnehmen.¹⁵ Der Ausschuß ist der Auffassung, "daß eine Verfassungsänderung im Hinblick auf die Ausgestaltung der Aufgaben des Bundesrechnungshofes geboten erscheint"¹⁶ und die bisherige Fassung des Art. 114 GG "nicht mit der genügenden Deutlichkeit zum Ausdruck (bringt), daß der Rechnungshof seine Hilfestellung nicht nur der Bundesregierung, sondern vor allem auch dem Parlament zu leihen hat".¹⁷ Darüber hinaus ist eine Novellierung des Artikels 114 auch erforderlich, um Zweifel auszusräumen, ob bestimmte Tätigkeiten des Rechnungshofes verfassungsrechtlich überhaupt zulässig sind. Hierher gehört vor allem das Recht auf Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung."¹⁸

Der Rechtsausschuß fügt in Absatz 1 des Art. 114 GG nur den Zusatz ein, daß der Bundesminister der Finanzen "im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung" Rechnung zu legen hat. Diese Ergänzung betont also, daß die Rechnungslegungspflicht des Bundesfinanzministers gegenüber Bundestag und Bundesrat der Entlastung der Bundesregierung dient.¹⁹

Absatz 2 hingegen wird vom Rechtsausschuß völlig neu gefaßt. Zur Begründung heißt es im Bericht des Rechtsausschusses: "Satz 1 stellt grundsätzlich klar, daß die dem Bundesrechnungshof oblie-

14 Vgl. Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes - aus Drucksache V/3040 -, in: Bundestag-Drucksache V/3605, S. 13 f.

15 Vgl. zu Bundestag-Drucksache V/3605, S. 10 ff.

16 Ebenda, S. 13.

17 Ebenda.

18 Ebenda.

19 Vgl. ebenda.

gende Prüfung nicht erst einsetzt, wenn der Bundesminister der Finanzen die Rechnung gelegt hat. Vielmehr werden abgeschlossene Verwaltungsvorgänge einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof auch dann unterworfen, wenn sie sich noch nicht in förmlichen Rechnungen niedergeschlagen haben (sog. gegenwartsnahe Prüfung). Mit den Worten "Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit" werden die Prüfungsmaßstäbe umschrieben."²⁰

Hier interessiert, daß im Zuge der Haushaltsreform durch den Rechtsausschuß eine in der Regierungsvorlage nicht vorgesehene Grundgesetzänderung veranlaßt wird, durch die die Prinzipien Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit zu verfassungsmäßig garantierten Prüfungsmaßstäben des Bundesrechnungshofes erhoben werden.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren kommt es weder im Bundestag noch im Bundesrat zu einer Diskussion dieser Änderung des Art. 114 GG. Der zur Mitberatung aufgerufene Haushaltsausschuß befürwortet den Beschluß des Rechtsausschusses.²¹ Der Bundestag faßt die Vorlage über die Grundgesetzänderung zur Haushaltsreform in der Fassung des Antrags des Rechtsausschusses zunächst mit dem Entwurf des Finanzreformgesetzes (Art. 104a bis 108 GG) und weiteren Entwürfen zur Änderung des Grundgesetzes in einem "Zwanzigsten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes" zusammen, das am 11. Dezember 1968 in zweiter und dritter Beratung beschlossen wird.²²

Der Bundesrat erwirkt am 7. Februar 1969 die Einberufung des Vermittlungsausschusses.²³ Damit

²⁰ Ebenda.

²¹ Vgl. Bundestag-Drucksache V/3608.

²² Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Stenographischer Bericht der 204. Sitzung am 11. Dezember 1968, S. 11025 ff.

²³ Vgl. Bundestag-Drucksache V/3826.

will er erreichen, daß jede Grundgesetzänderung als einzelnes Gesetz und nicht wie von der Bundesregierung beabsichtigt als Gesetzespaket verabschiedet wird. Der Vorschlag des Vermittlungsausschusses lautet, alle Grundgesetzänderungen in drei Gesetzen zusammenzufassen. Dies sind das Finanzreformgesetz, das Haushaltsreformgesetz (es enthält unter anderem die Änderung des Art. 114 GG) und das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes: Art. 74, 75, 96 Abs. IV.²⁴

Der Bundestag hat am 20. März 1969 dem Haushaltsreformgesetz in der Formulierung des Vermittlungsausschusses zugestimmt.²⁵ Der neue Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG macht die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit zu "Maßstäben der Rechnungsprüfung und dadurch incidenter zu verfassungsrechtlich verbindlichen Postulaten der Haushaltsführung".²⁶

Die Regierungsvorlage zum HGrG und zur BHO wird vom Haushaltsausschuß in einigen Punkten abgeändert²⁷, die aber hier nicht weiter verfolgt werden sollen.

Mit der zweiten und dritten Beratung dieser Gesetze im Bundestag am 26. Juni 1969 werden das HGrG und die BHO verabschiedet und treten, nachdem sie am 10 Juli 1969 die Zustimmung des Bundesrates gefunden haben, am 1. Januar 1970 in Kraft.²⁸

Die BHO hat damit die RHO abgelöst²⁹ und bildet zusammen mit den Haushaltsbestimmungen des Grund-

24 Vgl. Bundestag-Drucksache V/3896.

25 Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Stenographischer Bericht der 222. Sitzung vom 20. März 1969, S. 12056 ff.

26 v. Münch (1983), Art. 110, Rdziff. 7.

27 Vgl. Bundestag-Drucksachen V/4378; V/4379; zu Drucksache V/4378; zu Drucksache V/4379.

28 Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Stenographischer Bericht der 243. Sitzung am 26. Juni 1969, S. 13506 - 13520.

29 Vgl. § 119 Abs. 2 Ziff. 1 BHO.

gesetzes, dem HGrG und dem BRHG die Grundlage des Haushaltsrechts.

2. Inhalt und Umfang der Rechnungsprüfung nach Art. 114 GG

In Art. 114 Abs. 1 GG wird die Pflicht des Bundesfinanzministers zur Rechnungslegung im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung festgelegt. Sie ist sowohl dem Bundestag als auch dem Bundesrat vorzulegen.

Die Rechnungslegung (Jahresrechnung) setzt sich aus der Haushalts- und der Vermögensrechnung zusammen. Die Haushaltsrechnung ist inhaltlich eine buchhalterische Zusammenstellung der im vergangenen Jahr erzielten Einnahmen und geleisteten Ausgaben. Diese Istzahlen werden zum Vergleich dem Haushaltsplan mit seinen Sollansätzen gegenübergestellt. Daher spricht man auch von der Haushaltsrechnung als dem "rückschauenden Spiegelbild" des Haushaltsplans.³⁰ Die Gegenüberstellung von Haushaltsrechnung und Haushaltsplan dient dem Nachweis der bestimmungsmäßigen Ausführung des Haushaltsplans.

In der Vermögensrechnung werden "der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn des Haushaltsjahres, die Veränderungen während des Haushaltsjahres und der Bestand zum Ende des Haushaltsjahres"³¹ nachgewiesen. Aus dieser Rechnung ergibt sich als wesentliche Information für Parlament und Regierung die Höhe des Schulden- und Vermögenstandes.

Die Rechnungslegung hat nach Art. 114 Abs. 1 GG "im Laufe des nächsten Rechnungsjahres" zu erfol-

³⁰ Vgl. Piduch (1988), Art. 114, Rdziff. 9.

³¹ Ebenda, Rdziff. 10.

gen. Da das Rechnungsjahr (Haushaltsjahr) gleich dem Kalenderjahr ist (vgl. § 4 BHO), hat der Bundesfinanzminister die Rechnung bis zum Ablauf des auf den Haushaltsabschluß folgenden Kalenderjahres vorzulegen. Diese Zwölfmonatsfrist bereitet in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten, da die Aufstellung der Rechnung nebst Erläuterungen trotz Computerunterstützung sehr zeitaufwendig ist.

Es ist nicht Zweck der Rechnungslegung, einen politischen Rechenschaftsbericht über die Regierungstätigkeit des abgelaufenen Jahres zu geben, zumal der Bundesfinanzminister dazu auch keine sachliche Legitimation besitzt.³² Sie dient vielmehr dem Ziel, der Legislative die Kontrolle der Exekutive im Hinblick auf die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Ausführung des gesetzlich festgestellten Haushaltsplans zu ermöglichen. Dafür bedient sich die Legislative der Unterstützung des Bundesrechnungshofs (BRH). Dieser prüft die Jahresrechnung, die der Bundesfinanzminister vorgelegt hat, und erstattet der Legislative darüber einen Bericht. Hieraus folgt, daß in der Praxis "die gesetzgebenden Körperschaften bei ihrer Prüfung von den ihnen mitgeteilten Prüfungsergebnissen des BRH (ausgehen)".³³

Da nach Art. 114 Abs. 1 GG die Rechnungslegung der Entlastung der Bundesregierung dient, muß der Bericht des BRH auf die Jahresrechnung bezogen und vorwiegend auf Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung von Bedeutung sein können, ausgerichtet sein.

Art. 114 Abs. 2 GG behandelt in Satz 1 und 2 die Aufgaben des BRH, der als verfassungsrechtlich geschützte Einrichtung im Rahmen der externen Finanzkontrolle die Haushalts- und Wirtschaftsfüh-

32 Vgl. Heuer/Dommach (1986), Art. 114, Rdziff. 5.

33 Piduch (1988), Art. 114, Rdziff. 14.

nung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe prüft. Satz 3, der die Regelung der "Befugnisse des Bundesrechnungshofes" durch einfaches Bundesgesetz vorschreibt, bedeutet, daß dem BRH durch Gesetz die Rechte einzuräumen sind, die er zur Ausübung der ihm verfassungsrechtlich in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG auferlegten Aufgaben benötigt. Ebenso ermöglicht es der Satz 3, dem BRH zusätzliche Aufgaben zu übertragen; eine Einschränkung des verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Aufgabenumfanges ist hingegen nicht möglich.³⁴

Die folgenden Aufgaben werden dem BRH zugewiesen:

- die Prüfung der Rechnung (gemeint ist die Jahresrechnung gemäß Art. 114 Abs. 1 GG),
- die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung,
- die jährliche Übermittlung des Prüfungsberichts an Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat.

Im Mittelpunkt seiner Tätigkeit steht das Prüfen. Zur Verdeutlichung dieses Begriffs wird die folgende Definition herangezogen: "Prüfen als Aufgabe des BRH bedeutet, einen bestimmten Sachverhalt, über den anderwärts bereits entschieden worden ist, festzustellen, in seinen finanzwirksamen Faktoren nachzuvollziehen und ihn im Vergleich zu Soll-Anforderungen (Prüfungsmaßstäben) zu beurteilen."³⁵ Daraus folgt,

³⁴ Vgl. dazu Piduch (1988), Art. 114, Rdziff. 19 und Heuer/Dommach (1986), Art 114, Rdziff. 19.

³⁵ Piduch (1988), Art. 114, Rdziff. 20 mit weiteren Quellennachweisen. In die gleiche Richtung zielt die Definition von Karehnke (1972), S. 149 f.: "Prüfen läßt sich...bezeichnen, als eine auf der Grundlage bestimmter "Normen" (Regeln, Verfahrensweisen) durchgeführte geistige Arbeitswiederholung, die darauf gerichtet ist, durch eine Vielzahl von Vergleichen bestimmte Ist- mit bestimmten Soll-objekten und durch eine Bewertung der Ergebnisse dieser Vergleiche zu einem Urteil

daß der BRH nur konkrete und bereits durch die Verwaltung abgeschlossene Sachverhalte einer Prüfung unterziehen kann.

Dies bedeutet, daß in der Jahresrechnung einzeln aufgeführte, und bereits abgeschlossene Verwaltungsakte kontrolliert werden. Ziel ist dabei der Nachweis, daß alle Einnahmen und Ausgaben der Verwaltung ordnungsgemäß belegt sind; insoweit wird also die Qualität der Rechnungslegung überprüft.³⁶

Eine etwas weitere Abgrenzung erhält der Prüfungsbegriff bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Unter "Haushaltsführung" versteht man die Ausführung des Haushaltsplans und des Haushaltsgesetzes.³⁷ Die "Wirtschaftsführung" erfaßt die gesamte wirtschaftliche Betätigung des Bundes außerhalb des Haushaltsplans im Bereich der Vermögenswirtschaft (Bundesbetriebe, Sondervermögen). Für die Prüfungstätigkeit des BRH ist eine gegenseitige Abgrenzung der Begriffe Haushaltsführung und Wirtschaftsführung nicht erforderlich, da beide Begriffe die Prüfungsgegenstände ergänzend erfassen.³⁸ Die Prüfungszuständigkeit des BRH erstreckt sich so-

darüber zu gelangen, ob die Rechenschaftslegung bestimmten Anforderungen (Prüfungsmaßstäben) entspricht."

36 Die Prüfung der Belege wird weitgehend von den sog. Vorprüfungsstellen, das sind Rechnungsprüfungsstellen der Verwaltungen, die der fachlichen Weisung des BRH unterstehen, durchgeführt; der BRH beschränkt sich auf stichprobenweise Überprüfung der Belege. Vgl. dazu Wittrock (1982a), S. 882 - 884.

37 Inwieweit der Haushaltsführung auch die Buchführung und die Einzelrechnungslegung zuzurechnen sind, ist in der Literatur umstritten. Vgl. Maunz/Dürig/Herzog (1985), Art. 114, Rdziff. 18; Piduch (1988), Art. 114, Rdziff. 21; Heuer/Dommach (1986), Art. 114, Rdziff. 61. Eine Klärung dieser Frage ist für das weitere Vorgehen nicht erforderlich und unterbleibt daher.

38 Karehnke spricht sogar von einer überschneidenden Erfassung der Prüfungsgegenstände, vgl. Karehnke (1972), S. 152.

mit auf alle finanzwirksamen Betätigungen des Bundes in- und außerhalb des Haushaltsplans.

Mit der Ausdehnung der Prüfungstätigkeit des BRH von der gelegten Rechnung hin zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung geht konsequenterweise auch eine Erweiterung des Prüfungsbegriffs einher. So hat der Verfassungsgeber bei der Vorlage der Grundgesetznovelle festgestellt, daß sich der Begriff Rechnungsprüfung im Sinne von Prüfen der Jahresrechnung im Laufe der Zeit insofern gewandelt hat, "als im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung die gesamte finanzwirtschaftliche Betätigung des Staates nicht mehr oder nicht vollständig zum Ausdruck kommt und die Prüfung über eine Prüfung gelegter Rechnungen hinausgeht."³⁹ Mit der Haushaltsreform wurde daher der Zeitpunkt, zu dem die Rechnungsprüfung einsetzt, vorverlegt. Dem Bericht des Rechtsausschusses des Bundestages zur Novelle des Art. 114 GG ist zu entnehmen, daß "die dem Bundesrechnungshof obliegende Prüfung nicht erst einsetzt, wenn der Bundesminister der Finanzen Rechnung gelegt hat. Vielmehr werden abgeschlossene Verwaltungsvorgänge einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof auch dann unterworfen, wenn sie sich noch nicht in förmlichen Rechnungen niederschlagen haben (sog. gegenwartsnahe Prüfung)."⁴⁰ Das Postulat der 'gegenwartsnahen Prüfung' bedeutet nun nicht, von der Prüfung im Sinne der o. g. Definition ("einen Sachverhalt feststellen, über den bereits entschieden ist") abzugehen und in die sog. Visa-Prüfung, bei der die Entscheidung über einen Verwaltungsvorgang vom Ergebnis der Prüfung abhängig ist, einzutreten. Die Visa-Prüfung wird als "mit dem Grundgesetz und der politischen Verantwortung der zu prüfenden Stelle

39 Bundestag-Drucksache V/3040, S. 56, Nr. 243.

40 Bundestag-Drucksache zu V/3605, S. 13.

nicht vereinbar"⁴¹ angesehen. 'Gegenwartsnahe Prüfung' meint eine Prüfung im Sinne einer "Nachprüfung einer zuvor getroffenen Verwaltungsentscheidung"⁴², "die sich durch besondere Zeitnähe zum Sachverhalt auszeichnet und bei der noch nicht die Rechnung gelegt oder sogar noch nicht vorhanden ist."⁴³

Art. 114 Abs. 2 GG sagt nichts zum Umfang der Prüfungstätigkeit. Es ist naheliegend, daß der BRH nicht jeden einzelnen Verwaltungsvorgang einer Prüfung unterziehen kann. Er hat daher das Recht, nach eigenem Ermessen Rechnungen unkontrolliert zu lassen und den Prüfungsumfang zu beschränken (vgl. § 89 Abs. 2 BHO). Bei der Auswahl der Prüfungsgegenstände muß er sich aber von der Tatsache leiten lassen, daß die Ergebnisse den Entlastungsorganen einen repräsentativen Eindruck von der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes vermitteln und die wesentlichen Mängel aufzeigen.⁴⁴

Bei den Zielen der Rechnungsprüfung unterscheidet man die Verwaltungskontrolle und die Verfassungskontrolle. Diese Differenzierung offenbart die doppelte Wirkungsweise der Rechnungsprüfung einerseits in Richtung Exekutive, andererseits in Richtung Legislative. Das Prüfungsziel des BRH gegenüber der Exekutive (Verwaltungskontrolle) umfaßt die gesamte Verwaltungstätigkeit. Es werden die Tätigkeiten der Kassen genauso geprüft wie die der rechnungslegenden und der anweisenden Stellen. So untersucht der BRH z. B., ob "Einrichtungen unterhalten oder in sonstiger Weise Bundesmittel verausgabt worden sind, die ohne Gefährdung des Verwaltungszweckes hätten einge-

41 Bundestag-Drucksache V/3040, S. 56, Nr. 244.

42 Piduch (1988), Art. 114, Rdziff. 20.

43 Heuer/Dommach (1986), Art. 114, Rdziff. 63.

44 Vgl. ebenda, Rdziff. 92.

schränkt oder erspart werden können."⁴⁵ Bei der Verfassungskontrolle stellt der BRH fest, "ob sich die Regierung bei der Leitung der Geschäfte an die Gesetze, insbesondere an den durch Gesetz festgelegten Haushaltsplan gehalten hat, so daß ihr Entlastung erteilt werden kann."⁴⁶

Der BRH formuliert die Zielsetzung seiner Arbeit etwas praxisorientierter: "Die Arbeit des BRH ist so zu planen, daß er in wirtschaftlicher Weise den verschiedenen Aufgaben und Funktionen angemessen gerecht wird, die ihm nach dem Gesetz obliegen. Wichtig sind danach insbesondere Prüfungen, die darauf abzielen, eine Beurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu ermöglichen, ferner Prüfungen, die zu generellen Schlußfolgerungen für die Verwaltung Anlaß geben und damit über den konkreten Prüfgegenstand hinausstrahlen."⁴⁷

Die Berichtspflicht des BRH ist in der Neufassung des Art. 114 GG insofern geändert worden, als er nun seinen Bericht nicht nur der Bundesregierung sondern auch unmittelbar dem Bundestag und dem Bundesrat vorlegt. Hierdurch soll erreicht werden, daß "der Rechnungshof näher an das Parlament herangeführt"⁴⁸ wird. Ferner soll herausgestellt werden, daß er "Hilfsorgan sowohl der Exekutive als auch der Legislative ist."⁴⁹

Die Definition des Begriffs 'Prüfen' verdeutlicht, daß Prüfen die Existenz von Prüfungsmaßstäben voraussetzt. Nur dann kann ein Sachverhalt beurteilt werden. Mit der Haushaltsreform von

45 Ebenda, Rdziff. 87.

46 Ebenda, Rdziff. 88.

47 Vorläufige Richtlinien zur Arbeitsplanung im Bundesrechnungshof, Ziff. 1.1.; abgedruckt in: Heuer/Dommach (1986), Abschnitt VIII/5.

48 Bundestag-Drucksache zu V/3605, S. 13.

49 Ebenda.

1969 sind Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit als Prüfungsmaßstäbe des BRH verfassungsrechtlich verankert worden. Sie werden damit gleichsam zu Leitbildern für die Verwaltung des Bundes.⁵⁰

3. Die Prüfungsmaßstäbe Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes wird vom BRH anhand der Maßstäbe Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit beurteilt. Da diese beiden Grundsätze in der Verfassung explizit als Maßstäbe der Rechnungsprüfung genannt werden, ist eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung für Exekutive und Legislative nicht nur ein erstrebenswertes Ziel, sondern vielmehr ein Verfassungsgebot.

Der Verfassungsgeber hat im Gesetzestext den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit dem der Ordnungsmäßigkeit vorangestellt. Heuer unterstellt, daß das Kriterium Ordnungsmäßigkeit "wohl mit Bedacht ... erst an zweiter Stelle aufgeführt" ist; der Gesetzgeber habe "damit die Bedeutung der Wirtschaftlichkeitsprüfung insbesondere gegenüber der mehr formellen Prüfung herausgestellt".⁵¹ Diese Begründung ist nicht haltbar, da nicht nachgewiesen werden kann, von welchen Motiven sich die Mitglieder des Rechtsausschusses, die die Änderung des Art. 114 GG eingebracht haben, bei der Formulierung haben leiten lassen. Es ist vielmehr realistisch, der Reihenfolge keine Bedeutung zuzumessen bzw. redaktionelle Gründe zu

50 Zu Fragen der staatsrechtlichen Stellung des BRH und der richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des BRH soll nicht Stellung genommen werden, da dies hauptsächlich von juristischem Interesse ist.

51 Heuer/Dommach (1986), Art. 114, Rdziff. 64.

unterstellen. Zuzustimmen ist dagegen dem Hinweis von Heuer⁵², daß die Prüfung sich "von der Sachlogik her" erst an dem Maßstab Ordnungsmäßigkeit orientieren muß, da eine Wirtschaftlichkeitsprüfung allenfalls für die Zukunft ansetzen kann, wenn bestimmte Entscheidungen oder Verfahrensweisen verbindlich vorgeschrieben sind.

Art. 114 Abs. 2 GG nennt zwei Prüfungsgrundsätze, die gleichrangig nebeneinander stehen. Beide Kriterien dienen der Beurteilung eines Prüfungsgegenstandes unter völlig verschiedenen Gesichtspunkten: der Ordnungsmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit. Welchen der beiden Grundsätze der BRH zuerst prüft, liegt in seinem Ermessen und orientiert sich nur an der Zweckmäßigkeit des Vorgehens.

Von weit größerem Interesse ist die Frage nach der inhaltlichen Bedeutung der beiden Prüfungskriterien.⁵³ Der Grundsatz der Ordnungsmäßigkeit setzt sich aus zwei Komponenten zusammen. In einer engeren Abgrenzung versteht man darunter rechnungstechnische Ordnungsmäßigkeit, d. h. der BRH prüft, ob die Rechnung vollständig, übersichtlich und im einzelnen belegt ist. Einigkeit besteht in der Literatur darüber, daß die rechnungstechnische Ordnungsmäßigkeit bereits mit den Worten "prüft die Rechnung" in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG erfaßt ist. Der Begriff 'Ordnungsmäßigkeit' in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG meint deshalb die weitere Abgrenzung im Sinne Rechtmäßigkeit des Haushaltsvollzugs. Hierunter fällt die Überprüfung, ob Haushaltsgesetz, Haushaltsplan und sonstige Gesetze, Verordnungen und Verwaltungs-

52 Vgl. ebenda, Rdziff. 64.

53 Vgl. im folgenden Vogel/Kirchhof (1983), Art. 114, Rdziff. 84 - 102; v. Münch (1983), Art. 114, Rdziff. 18 - 20; Vogel (1970), S. 194; Heuer/Dommach (1986), Art. 114, Rdziff. 64 - 71; Maunz/Dürig/Herzog (1985), Art. 114, Rdziff. 49 - 50.

vorschriften bei der Ausführung des Haushalts beachtet worden sind. Insofern stellt die Ordnungsmäßigkeit einen mehr formalen Prüfungsgrundsatz dar.

Materieller Prüfungsgrundsatz ist die Wirtschaftlichkeit. Dieser der Wirtschaftswissenschaft entnommene Begriff ist dem Inhalt und seiner Bedeutung nach sehr umstritten. Es wird daher an anderer Stelle versucht, den Begriff Wirtschaftlichkeit im haushaltsrechtlichen Sinne und in der Funktion eines Prüfungskriteriums des BRH näher zu beschreiben.

Während das Grundgesetz die Begriffe Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit nur im Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung verwendet, ziehen sowohl HGrG und BHO als auch bereits die RHO diese Grundsätze gleichermaßen als Kriterien der Haushaltsführung heran.

Daher wird - ausgehend von der RHO - versucht, den Inhalt der Begriffe Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit als Kriterien der Rechnungsprüfung und Haushaltsführung aufzuzeigen, sowie den Bedeutungswandel, den die Grundsätze mit der Entstehung von HGrG und BHO erfahren haben, nachzuzeichnen.

III. Die wesentlichen Bestimmungen der RHO zu Rechnungsprüfung und Haushaltsführung

1. Die Rechnungsprüfung nach § 96 RHO

Die RHO⁵⁴ faßt in den §§ 87 bis 117 die Normen

⁵⁴ Es wird hier die Fassung der RHO von 1922 zugrunde gelegt, die durch die Vorläufige Haushaltsordnung vom 7. Juni 1950 für den Bundesbereich in Kraft gesetzt wurde.

über die Rechnungsprüfung zusammen. Im einzelnen werden dort der sachliche Geltungsbereich des Prüfungsrechts, die Art der Durchführung der Rechnungsprüfung, die Vorprüfung, die Feststellung der Ergebnisse und der Inhalt des Prüfungsberichts behandelt.⁵⁵

Der Inhalt der Rechnungsprüfung wird in § 96 Abs. 1 RHO geregelt. Er lautet:

- "(1) Die Prüfung der Rechnungen durch den Rechnungshof hat sich darauf zu erstrecken,
1. ob der Haushaltsplan einschließlich der dazugehörigen Unterlagen eingehalten ist;
 2. ob die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch in vorschriftsmäßiger Weise begründet und belegt sind;
 3. ob bei der Gewinnung und Erhebung von Einnahmen sowie bei der Verwendung und Verausgabung von Reichsmitteln, ferner bei der Erwerbung, Benutzung und Veräußerung von Reichseigentum nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und unter Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren worden ist;
 4. ob nicht Einrichtungen unterhalten, Stellen aufrechterhalten oder in sonstiger Weise Reichsmittel verausgabt worden sind, die ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks hätten eingeschränkt oder erspart werden können;
 5. ob die Festsetzung der Steuermeßbeträge bei den Realsteuern und die Ermittlung ihrer Grundlagen nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung

⁵⁵ Vgl. Vialon (1959), S. 984.

der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze
vorgenommen sind."

In dieser Norm werden detaillierte Aussagen über die Prüfungsgrundsätze gemacht.⁵⁶ Ziffer 1 bedeutet, daß der Rechnungshof feststellen muß, ob mit Hilfe der getätigten Ausgaben der im Haushaltsplan angegebene Zweck angestrebt worden ist und ob sich die Verwaltung bei der Verausgabung der Mittel innerhalb des ihr sinnvollerweise einzuräumenden Ermessensspielraums bewegt hat, d. h. ob das Verwaltungshandeln rechtmäßig ist. Nach dem Zweck der Norm ist unter Haushaltsplan nicht nur das Haushaltsgesetz mit Haushaltsplan und sonstigen Wirtschaftsplänen zu verstehen, sondern ebenso alle auch im weiteren Sinne mit dem Haushaltsplan zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben, so z. B. Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Einnahmen und Ausgaben. Folglich umfaßt die Prüfung durch den Rechnungshof die gesamte Wirtschaftsführung der Bundesverwaltung im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit ihrer Handlungen.

Nach Ziffer 2 hat der Rechnungshof zu überprüfen, ob die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch in vorschriftsmäßiger Weise begründet und belegt sind. Es ist festzustellen, ob die Vorschriften der verschiedenen Haushaltsnormen beachtet, Zahlungen sachlich und rechnerisch richtig begründet, Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß angeordnet und angewiesen sowie alle Zahlungen belegt sind.

Ziffer 3 kann inhaltlich als Ergänzung der Ziffer 1 aufgefaßt werden. Durch Ziffer 3 wird deutlich, daß sich die Rechnungsprüfung nicht auf den Haushaltsplan beschränken muß, sondern auch die Wirtschaftsführung des Bundes umfaßt. Geprüft wird,

⁵⁶ Vgl. im folgenden: Vialon (1959), S. 985 - 987; Schulze/Wagner (1934), S. 765 - 769.

ob bei der Gewinnung und Erhebung von Einnahmen (nicht der Einnahmen!) und bei der Benutzung von Bundeseigentum sparsam und wirtschaftlich verfahren wurde. Bei der "Gewinnung von Einnahmen" werden auch Einnahmen geprüft, die sich aus der Erschließung neuer, noch nicht im Haushaltsplan vorgesehener Steuerquellen ergeben. Der Rechnungshof hat darüber zu wachen, daß derartige Möglichkeiten von der Verwaltung auch wahrgenommen werden. Daneben wird aber auch die Vermeidung von nicht notwendigen Ausgaben, die im Haushaltsplan vorgesehen sind, untersucht. Dies schließt implizit ein, daß neben der Wirtschaftlichkeit auch Sparsamkeit als ein weiteres Kriterium bei der Prüfung vom Rechnungshof kontrolliert wird. Die "Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit" verpflichtet den Rechnungshof, nicht nur auf eine ordnungsgemäße Einnahmen- und Ausgabenverwaltung zu achten, sondern auch deren sachliche Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

Das Gebot wirtschaftlichen Haushaltsgebarens aus Ziffer 3 wird inhaltlich in Ziffer 4 konkretisiert. Hierdurch soll der Rechnungshof veranlaßt werden, Möglichkeiten aufzuzeigen, die ein sparsames Verwaltungshandeln durch Organisationsänderungen erlauben. Die Pflicht des Rechnungshofs, die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen, wird also auf die Prüfung der Verwaltung selbst ausgedehnt, ob sie nicht die gesetzten Ziele mit weniger Personal und Einrichtungen, kurzum sparsamer, verfolgen kann.

Ziffer 5 wurde nachträglich durch die 5. Novelle der RHO vom 30. April 1938 in § 96 Abs. 1 RHO integriert. Der Rechnungshof erhält den Prüfungsauftrag, ob die Ermittlung und Festsetzung der Steuermeßbeträge bei den Realsteuern nach den gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Bestimmungen

geschieht. Es handelt sich hierbei um eine reine Rechtmäßigkeitsprüfung.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß § 96 Abs. 1 RHO vier Prüfungsmaßstäbe für den Rechnungshof verbindlich vorschreibt: "Rechtmäßigkeit" (Ziffer 1), "rechnungstechnische Ordnungsmäßigkeit" (Ziffer 2), "Wirtschaftlichkeit" (Ziffer 3) und "Sparsamkeit" (Ziffer 4).

2. Vergleich der Prüfungsmaßstäbe gemäß § 96

Abs. 1 RHO und Art. 114 Abs. 2 GG

Den vier Begriffen der RHO Rechtmäßigkeit, rechnungstechnische Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stehen die beiden Begriffe Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Grundgesetzes gegenüber. Es wird nun zu prüfen sein, ob die abweichenden Formulierungen des Grundgesetzes die Maßstäbe der RHO inhaltlich verändert oder in ihrem Umfang beschränkt haben.

Während § 96 Abs. 1 RHO die Inhalte der Prüfungsgrundsätze explizit nennt, ergeben sich die Prüfungsmaßstäbe des Art. 114 Abs. 2 GG auch aus dem Sinnzusammenhang der Gesetzesnorm. Die Ausführungen in § 96 Abs. 1 Ziffer 2 zur rechnungstechnischen Ordnungsmäßigkeit decken sich inhaltlich mit der Formulierung "prüft die Rechnung" in Art. 114 Abs. 2 GG. Die Forderung nach Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns in § 96 Abs. 1 Ziffer 1 RHO ist explizit in der Grundgesetzregelung nicht enthalten. Die verfassungsrechtliche Formulierung "Ordnungsmäßigkeit" wird aber - wie bereits erwähnt - einer weiteren Begriffsabgrenzung folgend im Sinne der Rechtmäßigkeit ausgelegt. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit findet sich in beiden Gesetzen; Sparsamkeit hingegen nur in § 96 Abs. 1 Ziffer 4 RHO. Die Tatsache, daß

Sparsamkeit in Art. 114 Abs. 2 GG nicht aufgeführt ist, wird oft damit erklärt, daß dieser Maßstab im Begriff Wirtschaftlichkeit enthalten sei.⁵⁷ Zur Begründung wird angegeben, der Sparsamkeit liege das Minimumprinzip, eine Ausprägungsform des Wirtschaftlichkeitsprinzips, zugrunde. Auf die inhaltliche Abgrenzung zwischen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wird später noch einzugehen sein.

Es bleibt festzuhalten, daß die vier Prüfungsgrundsätze, die bereits in der RHO enthalten sind, in die grundgesetzliche Regelung von 1969 Eingang gefunden haben. Es liegt zwar keine wörtliche Übernahme der Formulierungen vor, aber aus dem Sinnzusammenhang des Art. 114 Abs. 2 GG ergibt sich die Übereinstimmung der Prüfungsgrundsätze in beiden Gesetzen. Die Neuformulierung der "alten Prüfungsmaßstäbe" hat zu keiner inhaltlichen Veränderung oder Beschränkung der Maßstäbe geführt.

3. Die wesentlichen Bestimmungen der RHO zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung

Die zentrale Vorschrift der RHO für die Finanzwirtschaft der Verwaltung ist § 26 RHO. In einer Art Generalklausel wird in Abs. 1 bestimmt: "Die Haushaltsmittel sind wirtschaftlich und sparsam zu verwalten; sie dürfen bei den einzelnen Zweckbestimmungen nur so weit und nicht eher in Anspruch genommen werden, als es zur wirtschaftlichen und sparsamen Führung der Reichsverwaltung erforderlich ist."

In der Begründung zur RHO heißt es dazu: "Die Vorschrift entspricht den Grundregeln einer sach-

⁵⁷ Vgl. z. B. Vogel/Kirchhof (1983), Art. 114, Rdziff. 101.

gemäßen Wirtschaft mit öffentlichen Geldern."⁵⁸ Zweck dieser Vorschrift ist es, die Behörden anzuhalten, jede unnötige Ausgabe zu vermeiden und die notwendigen Ausgaben so niedrig wie möglich zu halten. Dabei ist aber eine wirtschaftliche Haushaltsführung zu beachten. Dient eine Ausgabe dazu, einen wirtschaftlichen Erfolg zu erzielen, und ist dieses Ziel auf andere Art nicht erreichbar, so kann auch einmal einer höheren Ausgabe gegenüber der geringeren der Vorzug gegeben werden.⁵⁹ Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für die Mittelverausgabung durch die öffentliche Verwaltung sind nur in wenigen Haushaltsbestimmungen enthalten, da sie "allgemein für selbstverständlich gehalten"⁶⁰ werden. Es gilt als ein Element jeder öffentlichen Finanzwirtschaft, "von öffentlichen Geldern nur insoweit Gebrauch zu machen, als dies zur Erfüllung eines im Haushaltsplan vorgesehenen Zwecks unbedingt erforderlich ist, ferner nur zu der Zeit, in der die Ausgabe nicht mehr aufgeschoben werden kann."⁶¹ Allein die Tatsache, daß die öffentlichen Einnahmen nicht zu Beginn eines Haushaltsjahres in voller Höhe zur Verfügung stehen, sondern erst im Laufe des Jahres in unterschiedlicher Höhe anfallen, zwingt zu wirtschaftlichem Handeln.

§ 26 RHO spricht von der wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung der Haushaltsmittel. Bei teleologischer Auslegung der Norm kommt man aber zu dem Ergebnis, daß auch über- und außerplanmäßige Ausgaben einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung unterliegen müssen.⁶² Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit werden in § 26 Abs. 1 RHO nur als Grundsätze für die Verausgabung von öf-

58 Zitiert nach: Schulze/Wagner (1934), § 26, S. 404.

59 Vgl. ebenda, S. 405.

60 Vialon (1959), § 26, S. 508.

61 Ebenda.

62 Vgl. Schulze/Wagner (1934), § 26, S. 406.

fentlichen Mitteln dokumentiert. (Dies zeigt sich auch an der Tatsache, daß § 26 im Abschnitt 2 der RHO "Ausführung des Haushalts" steht.) Bei der Veranschlagung öffentlicher Mittel hingegen werden die Prinzipien nicht ausdrücklich erwähnt. Eine vorsichtige Umschreibung, daß sparsames und wirtschaftliches Verhalten auch bei der Aufstellung des Haushaltsplans geübt werden soll, enthält § 18 RHO: "Für einen und denselben Zweck sollen Mittel nicht an verschiedenen Stellen des Haushaltsplans veranschlagt werden." Diese Sollvorschrift - das bedeutet, ein Verstoß gegen sie führt zu keinen Rechtsfolgen - erleichtert die politische und rechnungsmäßige Kontrolle und dient der größeren Übersichtlichkeit der veranschlagten Mittel. Insofern beeinflusst sie auch eine wirtschaftliche Haushaltsführung günstig.

Es bleibt festzuhalten, daß in der RHO für die Ausführung des Haushaltsplans nur die Grundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, nicht hingegen Ordnungsmäßigkeit gesetzlich fixiert sind; für die Aufstellung gibt es keine entsprechenden Regelungen.

IV. Die wesentlichen Bestimmungen des HGrG und der BHO zu Rechnungsprüfung und Haushaltsführung

1. Die Bestimmungen des HGrG zu Rechnungsprüfung und Haushaltsführung

a. Vorbemerkung

Das HGrG besteht aus zwei Teilen. Teil I enthält Vorschriften, die für die Länder- und auch die Bundesgesetzgebung gemeinsam geltende Richtlinien normieren. Diese Grundsätze müssen in anderweitiges Bundesrecht und inhaltsgleiches Landesrecht umgesetzt werden. Hierunter fallen allgemeine

Vorschriften zum Haushaltsplan, zu dessen Aufstellung und Ausführung, Vorschriften über Zahlungen, Buchführung, Rechnungslegung, Rechnungsprüfung sowie die Entlastung, ferner Vorschriften über die Behandlung der Sondervermögen und bundes- bzw. landesunmittelbarer juristischer Personen des öffentlichen Rechts. Zu den Letztgenannten zählen die Gemeinden. Wegen der großen Bedeutung der kommunalen Haushalte sind die Länder aufgefordert, auch deren Haushaltsrecht an das HGrG soweit wie nötig anzupassen. Hierdurch soll eine koordinierte Finanzplanung der drei föderativen Ebenen erleichtert werden. Die Länder sollen ihre Haushaltsordnungen nach Maßgabe des HGrG ausgestalten. Sie können dabei die Vorschriften des HGrG ergänzen und die vorgegebenen Grundsätze inhaltlich ausfüllen, dürfen aber nicht gegen die Normen des HGrG verstoßen.

Der im Umfang wesentlich geringere Teil II des HGrG enthält die Regelungen, die einheitlich und unmittelbar für Bund und Länder (einschließlich der Gemeinden) gelten. Hier steht den Körperschaften kein Ausgestaltungsrecht zu. Im einzelnen handelt es sich dabei um Vorschriften über die Finanzplanung und den Finanzplanungsrat, die Prüfungs- und Informationsrechte einer Gebietskörperschaft gegenüber privatrechtlichen Unternehmen, die Prüfungsrechte der Rechnungshöfe gegenüber bestimmten juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Vorprüfung sowie die Aufgaben der Bundes- bzw. Landeskassen.

b. Die Bestimmungen des HGrG zur Rechnungsprüfung

Die Vorschriften über die Rechnungsprüfung finden sich im Abschnitt V "Prüfung und Entlastung" des ersten Teils des HGrG. Die Aufgaben des Rechnungshofes werden in § 42 HGrG genannt. Danach

unterliegt die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Länder einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe der Prüfung durch einen Rechnungshof (§ 42 Abs. 1 HGrG).

Gemäß § 42 Abs. 2 HGrG prüft der Rechnungshof insbesondere:

1. die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben,
2. Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können,
3. das Vermögen und die Schulden.

Die hier beispielhaft aufgezählten Prüfungsgegenstände lassen bewußt einen weiten Gestaltungsspielraum für die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder.⁶³

Der Rechnungshof kann nach eigenem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 42 Abs. 3 HGrG). Die Prüfung von geheimzuhaltenden Angelegenheiten kann gesetzlich besonders geregelt werden (§ 42 Abs. 4 HGrG). Dem Rechnungshof steht ferner das Recht zur Beratung aufgrund von Prüfungserfahrungen zu (§ 42 Abs. 5 HGrG). Das Ergebnis seiner Prüfung hat der Rechnungshof jährlich in einem schriftlichen Bericht den gesetzgebenden Körperschaften zu übermitteln. Die Art der Darstellung des Prüfungsergebnisses und das bei der Vorlage an das Parlament zu beachtende Verfahren bleiben durch die Haushaltsordnungen von Bund und Ländern zu regeln. In den Prüfungsbericht müssen allerdings die Prüfungsergebnisse aufgenommen werden, die für die Entlastung der Regierung von Bedeutung sein können (§ 46 Abs. 1 HGrG). Dem Bericht können Prüfungsfeststellungen, die spätere oder frühere Haushaltsjahre betreffen, hinzugefügt werden (§ 46 Abs. 2 HGrG). Neben dem Beratungsrecht nach § 42 Abs. 5

⁶³ Vgl. Bundestag-Drucksache V/3040, S. 56, Rdziff. 244.

HGrG steht dem Rechnungshof auch ein Unterrichtsrecht zu (§ 46 Abs. 3 HGrG). Danach kann der Rechnungshof die gesetzgebenden Körperschaften und die Regierung nach eigenem Ermessen jederzeit über "Angelegenheiten von besonderer Bedeutung" unterrichten. Schließlich legt das HGrG in § 47 Abs. 1 fest, daß die Jahresrechnung des Finanzministers und der jährliche Rechnungshofbericht die Grundlage für die Entlastung der Regierung sind.

Die Bestimmungen des HGrG zur Rechnungsprüfung beschränken sich gemäß dem Charakter eines Grundsatzgesetzes auf das Setzen eines Rahmens, der durch entsprechende Gesetze auf Bundes- bzw. Länderebene ausgefüllt werden muß. Das HGrG sichert einmal den Umfang der Rechnungsprüfung, damit kein prüfungsfreier Raum entstehen kann. Daneben legt es - allerdings nur in den Grundzügen - das Prüfungsverfahren dahingehend fest, daß jährlich ein Bericht zu erstellen und den gesetzgebenden Körperschaften vorzulegen ist. Die Vorschriften des HGrG zur Rechnungsprüfung stellen gegenüber Art. 114 Abs. 2 GG eine Konkretisierung in materieller Hinsicht dar. Von einer detaillierten Regelung sieht das HGrG allerdings ab. Auffällig ist, daß das HGrG keine Prüfungsmaßstäbe nennt und auch nicht die Grundsätze der Verfassung übernimmt oder inhaltlich verdeutlicht. Das bedeutet aber nicht, daß die Prüfungsmaßstäbe des Grundgesetzes nicht für die Bundes- bzw. Landeshaushaltsordnungen vorgeschrieben seien. Vielmehr beschränkt sich das HGrG darauf, dort Normen zu setzen, wo das Grundgesetz nichts bzw. nichts genaues aussagt. Dies trifft beispielsweise auf die Prüfungsinhalte zu.

Es bleibt festzuhalten, daß die Prüfungsgrundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch das HGrG nicht ausgelegt oder konkretisiert werden. Da die Prüfungsmaßstäbe aber Verfassungsrang

haben, gelten sie, auch ohne daß sie im HGrG genannt sind, für die Rechnungsprüfung auf Bundes- und Länderebene.

c. Die Bestimmungen des HGrG zur Haushaltsführung

Die Vorschriften zur Haushaltsführung nehmen im Teil I des HGrG einen breiten Raum ein.⁶⁴ Im Abschnitt I über die allgemeinen Vorschriften zum Haushaltsplan legt § 6 Abs. 1 HGrG fest: "Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten." Mit dieser Vorschrift erhält zum erstenmal das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht nur Gültigkeit für den Haushaltsvollzug⁶⁵, sondern auch ausdrücklich für die Aufstellung des Haushaltsplans. Diese wesentliche Änderung trägt der Erkenntnis Rechnung, daß die Grundsätze für die Aufstellung und die Ausführung des Haushaltsplans von gleicher Bedeutung sind.

Abschnitt II des HGrG enthält die Vorschriften für die Aufstellung des Haushaltsplans. Weitere Grundsätze, die bei der Aufstellung als Orientierungsgröße dienen könnten, sind hier aber nicht enthalten. Auch fehlen Regelungen, die den Inhalt der Grundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit veranschaulichen.

Etwas anders liegt der Sachverhalt bei den Normen über die Ausführung des Haushaltsplans im Abschnitt III des HGrG. Hier lautet § 19 Abs. 2 HGrG zur Bewirtschaftung der Ausgaben: "Ausgaben dürfen nur soweit und nicht eher geleistet wer-

64 Wegen der Vielzahl der Normen werden im weiteren nur die Vorschriften berücksichtigt, die für die vorliegende Arbeit von Bedeutung sind.

65 Vgl. § 26 Abs. 1 RHO.

den, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind." Dieses Gebot soll die Verwaltung daran hindern, die im Haushaltsplan aufgeführten Ausgabeermächtigungen ohne weitere Prüfung des Einzelfalls als Ausgabeverpflichtung aufzufassen. Daher fordert das Gesetz, daß "in jedem Einzelfall die Notwendigkeit einer ausgabewirksamen Maßnahme zur Erzielung des beabsichtigten Zwecks unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sorgfältig geprüft wird."⁶⁶ Die Prüfung erstreckt sich auf die sachliche ("nur soweit") sowie die zeitliche Notwendigkeit ("nicht eher") der Ausgabe.

Inhaltlich entspricht die Vorschrift des § 19 Abs. 2 HGrG dem § 26 Abs. 1 RHO. Bei beiden Normen fehlen inhaltliche Interpretationen der Begriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

2. Die Bestimmungen der BHO zu Rechnungsprüfung und Haushaltsführung

a. Vorbemerkung

In Übereinstimmung mit § 1 HGrG ist für die Haushaltswirtschaft des Bundes die BHO erlassen worden. Die BHO gliedert sich - inklusive der Übergangs- und Schlußbestimmungen - in neun Teile. Diese Systematik entspricht der des HGrG und folgt dem Ablauf des Budgetkreislaufs. Teil I enthält allgemeine Vorschriften zum Bundeshaushaltsplan. Da diese Regelungen grundsätzliche Bedeutung für die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung haben, sind sie den Vorschriften über die einzelnen Phasen des Haushaltsablaufs vorangestellt worden. Teil II zur "Aufstellung des Haushaltsplans" behandelt Inhalt, Geltungsdauer und Gliederung des Haushaltsplans, ferner

⁶⁶ Piduch (1988), § 34 BHO, Rdziff. 3.

Veranschlagungsgrundsätze und Bestimmungen über den Ablauf der Haushaltsaufstellung.

In Teil III finden sich die Vorschriften zur Ausführung des Haushaltsplans. Teil IV enthält die Grundsätze für die Zahlungen, die Buchführung und die Rechnungslegung. Teil V regelt die Aufgaben des BRH sowie Inhalt und Umfang der Rechnungsprüfung einschließlich der Vorprüfung. Teil VI behandelt das Haushaltsrecht der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Dies sind Körperschaften, Anstalten und Stiftungen nach Bundesrecht mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Vorschriften über die haushaltsrechtliche Behandlung der Sondervermögen (z.B. Deutsche Bundesbahn, Deutsche Bundespost) enthält Teil VII. Teil VIII umfaßt die Normen über die gemäß Art. 114 Abs. 1 GG vorgesehene Entlastung der Bundesregierung durch Bundestag und Bundesrat.

b. Die Bestimmungen der BHO zur Rechnungsprüfung

Die §§ 88 bis 104 BHO stellen die inhaltliche Ausgestaltung der Vorschriften des HGrG zur Rechnungsprüfung für die Haushaltswirtschaft des Bundes dar. Zunächst werden in § 88 BHO die Aufgaben des BRH behandelt. Dabei wird zwischen zwei Bereichen unterschieden:

- die Prüfungstätigkeit nach § 88 Abs. 1 BHO und
- die Beratungstätigkeit nach § 88 Abs. 2 BHO.

Die Prüfungsbefugnis des BRH ist bereits verfassungsrechtlich normiert (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG) und auch das HGrG stellt sie als Hauptaufgabe des BRH heraus (§ 42 Abs. 1 HGrG). Der Prüfung des BRH unterliegt die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Damit ist gesichert, daß es in rechtlicher Hinsicht in der

unmittelbaren Bundesverwaltung keinen prüfungsfreien Raum geben kann.⁶⁷ Die Beratungsbefugnis des BRH ist nach allgemeiner Auffassung keine originäre Verfassungsaufgabe und mußte deshalb gesondert in der BHO geregelt werden.⁶⁸ Die Möglichkeit, dem BRH zusätzliche Aufgaben durch Bundesgesetz zu übertragen, ist durch Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG - wie bereits an anderer Stelle erwähnt - gegeben. Während das HGrG mit § 42 Abs. 5 in Form einer Kannbestimmung die grundgesetzliche Möglichkeit zur Ausdehnung der Rechnungshoftätigkeit aufgreift und die Beratung als weitere Aufgabe dem Rechnungshof zuweist, legt § 88 Abs. 2 BHO auch für den BRH die Beratungstätigkeit fest. Allerdings enthält der Gesetzestext in dieser Frage bewußt eine Kannregelung, um dem BRH die Möglichkeit zu geben, sich dem Beratungsbegehren der Exekutive und Legislative zu entziehen. Eine gesetzliche Verpflichtung des BRH zur Beratung ist also aus § 88 Abs. 2 BHO nicht herzuleiten.⁶⁹ Nach dem Willen des Gesetzgebers kann sich eine "Beratung außerhalb konkreter Prüfungsvorgänge aufgrund von Prüfungserfahrungen...ihrem Wesen nach nur auf wichtige Angelegenheiten beziehen."⁷⁰ Aus diesem Grunde sind nur die gesetzgebenden Körperschaften, die Bundesregierung und die Bundesminister befugt, eine Beratung beim BRH anzufordern, nicht aber nachgeordnete Behörden. Der BRH wird aufgrund der eben genannten Anforderungen oder aber aufgrund eigener Initiative beratend tätig.

Nachdem nun der Inhalt der Rechnungsprüfung kurz erörtert wurde, muß auch nach deren Grenzen gefragt werden. Zunächst ist der BRH wie jedes an-

67 Vgl. Piduch (1988), § 88 BHO, Rdziff. 4.

68 Vgl. ebenda, Rdziff. 5.

69 Vgl. v. Köckritz/Ermisch/Lamm (1985), § 88 BHO, Rdziff. 17.

70 Bundestag-Drucksache V/3040, S. 66, Rdziff. 423.

dere staatliche Organ an Recht und Gesetz gebunden. Daraus folgt, daß er nicht über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes entscheiden darf. Ebenso darf er auch nicht eine Verwaltungsmaßnahme als unwirtschaftlich rügen, wenn diese zwingend aus einer gesetzlichen Bestimmung folgt. Im Rahmen der Beratung kann der BRH aber sehr wohl solche Verwaltungsentscheidungen aufgreifen und Empfehlungen z.B. für Gesetzesänderungen in der Zukunft geben. Ein großes Maß an Zurückhaltung ist dem BRH bei politischen Entscheidungen des Gesetzgebers aufzuerlegen. Der BRH hat das Verwaltungsgeschehen zu kontrollieren und nicht das politische Verhalten des Gesetzgebers. In diesen Fällen wird sich daher die Prüfung des BRH auf Verfahrensfehler und Mängel in der Zielerreichung einer Maßnahme beschränken. Wenn der Verwaltung bei Entscheidungen aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung ein Ermessensspielraum eingeräumt wird, so darf sich der BRH zur Zweckmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung äußern.⁷¹

Die Diskussion um die Stellung des BRH im System der Gewaltenteilung nimmt in der Literatur einen breiten Raum ein und soll deshalb hier nur kurz angesprochen werden.⁷² Der BRH ist eine verfassungsrechtlich geschützte Einrichtung der externen Finanzkontrolle. Nach § 1 Abs. 2 BRHG ist er "eine der Bundesregierung gegenüber selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen Oberste Bundesbehörde". Er gehört weder zur Exekutive noch zur Judikative und ist auch nicht Hilfsorgan der Legislative. Der BRH kann nicht Teil der Exekutive sein, da er sie zu kontrollieren hat. Ferner soll er Legislative und Exekutive Unterstützung gewäh-

71 Vgl. Heuer/Dommach (1986), § 88 BHO, Rdziff. 11.

72 Vgl. Bank (1962), S. 526 ff.; Dressler (1964), S. 157 ff.; Grupp (1972); Sigg (1983); Burkhard Tiemann (1970), S. 954 ff.; Susanne Tiemann (1974).

ren, weshalb auch hier Unabhängigkeit geboten ist. Die Nichtzugehörigkeit des BRH zur Judikative ist unstreitig, da seine Prüfungsergebnisse und Empfehlungen keinen Rechtscharakter haben und für die Betroffenen unverbindlich sind. Als Fazit der Diskussion kann festgehalten werden, daß eine zweifelsfreie Zuordnung des BRH zu einer der drei Gewalten nicht möglich ist, von einer "vierten Gewalt" aber mangels Ausstattung mit Kompetenzen und Instrumenten nicht gesprochen werden kann. Der BRH hat daher die Stellung eines besonderen, von der Verfassung eingerichteten und garantierten obersten Staatsorgans.⁷³

Während § 88 Abs. 1 BHO dem BRH einen Generalauftrag zur Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes erteilt, enthält § 89 BHO die inhaltliche Konkretisierung der Generalklausel. Diese Vorschrift zählt im Abs. 1 die Prüfungsgegenstände abschließend auf. Abs. 2 gibt die Möglichkeit der Prüfungsbeschränkung. Damit entspricht diese Norm im wesentlichen dem § 42 Abs. 2 und 3 HGrG.

Die Prüfung des Rechnungshofs bezieht sich auf:⁷⁴

- Einnahmen und Ausgaben, d.h. auf alle Zahlungsvorgänge, die den Bundeshaushalt betreffen;
- Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben, das sind sog. "eingegangene Verpflichtungen";
- Vermögen und Schulden;
- Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können; hierdurch wird verdeutlicht, daß die Prüfung über die Vorgänge des reinen Haushaltsvollzugs hinausgehen und auch rechnungsunabhängig erfolgen kann. Die hier ausdrücklich vorgesehene sog. "Maßnahmenprüfung" gibt dem BRH die Möglichkeit, "über den Anknüpfungspunkt

73 Vgl. Heuer/Dommach (1986), Vorbem. zu Teil V BHO, Rdziff. II/2.

74 Vgl. hierzu und im folgenden Piduch (1988), § 89 BHO, Rdziff. 1 und 3.

einer konkreten Ausgabe hinaus Organisations- und personalwirtschaftliche Prüfungen"⁷⁵ durchzuführen;

- Verwahrungen und Vorschüsse; sie werden gesondert als Prüfungsgegenstände aufgeführt, da sie buchungsmäßig noch keine Einnahmen bzw. Ausgaben sind und daher nicht in der Haushaltsrechnung erscheinen;
- Verwendung zugewiesener Selbstbewirtschaftungsmittel; auch sie werden eigens geprüft, da nach § 15 Abs. 2 BHO nur die Zuweisung dieser Mittel in der Rechnungslegung nachzuweisen ist, nicht aber ihre Verwendung.

Eine Beschränkung des Prüfungsumfangs liegt im Ermessen des BRH. Seine Autonomie erstreckt sich dabei sowohl auf die Prüfungsbreite (Gesamtheit der in Betracht kommenden Prüfungsgegenstände) als auch auf die Prüfungstiefe (Art und Umfang der Prüfung der einzelnen Prüfungsgegenstände).⁷⁶

Der Inhalt der Rechnungsprüfung ist in § 90 BHO, der materiell weitgehend dem § 96 RHO entspricht, geregelt. Diese Vorschrift kann als eine nähere, aber bei weitem nicht erschöpfende Ausprägung der verfassungsrechtlich verankerten Prüfungsmaßstäbe Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit aufgefaßt werden. Eine bundeseinheitliche Regelung zu diesem Sachgebiet wurde im HGrG nicht geschaffen.

§ 90 BHO muß in engem Zusammenhang mit § 89 BHO gesehen werden. "Die Zielsetzung dieser Vorschrift ist darin zu sehen, daß sie die Prüfungsgegenstände des § 89 BHO auf die Ausführung des Haushaltsplans bezieht und die wichtigsten Prüfungskriterien im Hinblick auf die Berichtspflicht nach § 97 BHO aufführt. So wird deutlich, daß die Ausführung des Haushaltsplans ... vom BRH

⁷⁵ Heuer/Dommach (1986), § 90 BHO, Rdziff. 11.

⁷⁶ Vgl. ebenda, § 89 BHO, Rdziff. 7.

nach den Maßstäben der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit im Hinblick auf die Jahresrechnung zu prüfen ist, zu der die Bemerkungen nach § 97 BHO aufgestellt werden ...".⁷⁷

Die Prüfungsmaßstäbe Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Art. 114 Abs. 2 GG sind in § 90 BHO zwar nicht explizit genannt, dennoch sind die in § 90 Nr. 1 - 4 BHO aufgeführten Prüfungskriterien als Orientierungshilfe für den BRH bei der Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Prüfungsnormen zu verstehen.

In systematischer Hinsicht gliedert sich § 90 BHO in eine allgemeine Aussage im ersten Halbsatz und daran anschließend eine beispielhafte Aufzählung von vier Tatbeständen.⁷⁸

Im Einleitungssatz des § 90 BHO wird der Prüfungsinhalt pauschal mit der "Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze" beschrieben. Hiermit ist das gesamte Recht einschließlich aller Verwaltungsvorschriften, die das Finanzgebaren betreffen, gemeint. Die Einhaltung der Vorschriften wird durch die Ziffern 1 und 2 des § 90 BHO näher erläutert, die der Grundsätze durch die Ziffern 3 und 4.

Nach Ziff. 1 ist zu prüfen, ob Haushaltsgesetz und Haushaltsplan als die zentralen gesetzlichen Grundlagen der Haushaltswirtschaft beachtet worden sind.⁷⁹ Auf diese Weise soll die Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts kontrolliert werden. Die Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung, besonders die Begründetheit und das Belegen der Einnahmen und Ausgaben, ist Prüfungsinhalt nach Ziff. 2. Die Überprüfung, ob wirtschaftlich und sparsam verfahren wird, wird in Ziff. 3 bestimmt. Diese Beurteilung bezieht sich nicht nur auf Ein-

⁷⁷ Piduch (1988), § 90 BHO, Rdziff. 2.

⁷⁸ Vgl. Heuer/Dommach (1986), § 90 BHO, Rdziff. 1.

⁷⁹ Vgl. hierzu und im folgenden Piduch (1988), § 90 BHO, Rdziff. 2.

nahmen und Ausgaben, sondern auch gemäß § 89 BHO auf eingegangene Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben und auf alle Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können. Ziff. 4 schließlich regelt die Überwachung, ob eine bestimmte Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann. Dies betrifft die Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung, die der BRH sich gemäß § 89 Abs. 1 Ziff. 2 BHO zum Prüfungsgegenstand machen kann, und zielt auf die verwaltungsinterne Effektivität ab.⁸⁰ Bei der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird die ökonomisch rationale Mittelverwendung überprüft; die Organisationsprüfung untersucht die Frage, "ob der Verwaltungsaufwand verringert oder anderweitig der Wirkungsgrad der Aufgabenerfüllung gesteigert werden kann."⁸¹

Es soll nun das Verhältnis, in dem die Prüfungsmaßstäbe des Grundgesetzes und der BHO zueinander stehen, betrachtet werden. Die in Art. 114 Abs. 2 GG verwendeten Begriffe Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit haben den gleichen Inhalt wie die in § 90 BHO, auch wenn die Begriffe in der BHO zum Teil umfassender ausgelegt werden müssen. Der Begriff Ordnungsmäßigkeit ist in beiden Gesetzen im Sinne von Ordnungsmäßigkeit einschließlich Rechtmäßigkeit, also in der bereits erwähnten weiteren Begriffsabgrenzung zu interpretieren. Wirtschaftlichkeit umfaßt im Grundgesetz die Grundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, in der BHO hingegen ist Wirtschaftlichkeit im Sinne Wirtschaftlichkeit einschließlich Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit zu verstehen.

In der Erläuterung zum Entwurf der BHO heißt es zu den Prüfungsgrundsätzen des § 90 BHO: "Zu prüfen sind die Ordnungsmäßigkeit des Rechnungswesens, die Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Ver-

80 Vgl. Rürup/Seidler (1981), S. 503.

81 Ebenda, S. 504.

mögenswirtschaft sowie die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Finanzgebarung. Die Prüfung erstreckt sich somit auch auf Fragen der Zweckmäßigkeit. Der in Nr. 1 bis 4 enthaltene Katalog führt die wichtigsten Prüfungskriterien beispielhaft auf."⁸²

Häufig wird der Verwaltung bei ihren Entscheidungen durch Gesetz ein Ermessensspielraum zugestanden. Eine Ordnungsmäßigkeitsprüfung kann sich dann nur darauf beziehen, "ob die Verwaltung ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung ausgeübt und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens eingehalten hat."⁸³

Das Verhalten der Verwaltung wird neben der Ordnungsmäßigkeit auch durch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit begrenzt. Bei einer Überprüfung der Wirtschaftlichkeit einer Verwaltungsmaßnahme hat der Rechnungshof auch wieder zu berücksichtigen, ob der Verwaltung ein Entscheidungsspielraum zugesichert war oder nicht. Eine Entscheidung kann nicht bei der ausführenden Behörde als unwirtschaftlich gerügt werden, wenn diese durch geltende Vorschriften so zu handeln verpflichtet war, denn wirtschaftliches Handeln setzt immer einen Entscheidungsspielraum voraus. Der Rechnungshof hat in diesem Falle bei der anordnenden Behörde die Wirtschaftlichkeit der Entscheidung zu überprüfen und sich bei der gebundenen Behörde auf die reine Ordnungsmäßigkeitsprüfung zu beschränken.

Von den weiteren Vorschriften der BHO zur Rechnungsprüfung interessiert im weiteren noch § 97. Diese Vorschrift formuliert die Bestimmungen über Zweck und Inhalt des Berichts, den der BRH nach Abschluß seiner Prüfung der Jahresrechnung dem

82 Bundestag-Drucksache V/3040, S. 66, Rdziff. 425.

83 Heuer/Dommach (1986), § 90 BHO, Rdziff. 3.

Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung unmittelbar zu übergeben hat.⁸⁴ Dieser Bericht des BRH wird traditionsgemäß Bemerkungen genannt.

Der Zweck der Bemerkungen ergibt sich aus § 97 Abs. 1 BHO in Verbindung mit Art. 114 Abs. 2 GG. Sie dienen der Entlastung der Bundesregierung für die Jahresrechnung. Der BRH hat die Aufgabe, die für die Haushaltswirtschaft verantwortlichen Organe über das Ergebnis seiner Prüfung der Jahresrechnung sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu informieren. Er liefert damit quasi die Entscheidungsgrundlage für die Entlastung der Regierung durch das Parlament. Aus diesem Zweck ergibt sich zwangsläufig der Inhalt der Bemerkungen. Der BRH hat den Schwerpunkt auf solche Vorgänge und Prüfungsergebnisse zu legen, soweit sie "für die Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung von Bedeutung sein" können. Einzelne Berichtskriterien, die "insbesondere mitzuteilen" sind, sind in den Ziffern 1 bis 4 des Absatzes 2 aufgezählt. Zunächst ist anzugeben, "ob die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind". Dies ist die Prüfung der ordnungsgemäßen Aufstellung der Jahresrechnung. Nach Ziff. 2 ist darzustellen, "in welchen Fällen von Bedeutung die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet worden sind". Diese mit § 90 BHO korrespondierende Norm schreibt also vor, daß über Verstöße gegen gesetzliche Regelungen und gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit berichtet werden muß. Ziff. 3 schließlich verlangt die Angabe, welche Beanstandungen sich aus der Betätigung des Bundes

84 Vgl. im folgenden Piduch (1988), § 97 BHO, Rdziff. 1 ff.

bei privatrechtlichen Unternehmen ergeben haben. Gemäß Ziff. 4 soll der BRH auch Maßnahmen, die er der Regierung für die Zukunft empfiehlt, in seine Bemerkungen aufnehmen. An dieser Stelle ist ein deutlicher Bezug zu § 90 Ziff. 4 BHO zu erkennen, wonach der BRH prüfen und gemäß § 97 Abs. 2 Ziff. 4 BHO in den Bemerkungen aufzuführen hat, "ob die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann". In die Bemerkungen sind keine Fälle der Beratung aufgrund von Prüfungserfahrungen aufzunehmen, sondern nur Prüfungsfeststellungen.

§ 97 Abs. 3 BHO eröffnet dem BRH die Möglichkeit, auch Feststellungen über spätere oder frühere Haushaltsjahre in seinem Bericht zu nennen. Die Anwendung dieser Kannbestimmung ist z. B. sinnvoll, wenn der BRH auf die Wiederholung schon früher aufgezeigter Mängel hinweisen will.

§ 97 Abs. 4 BHO schließlich regelt das besondere Verfahren für die Bemerkungen zu geheimzuhaltenden Angelegenheiten.

Neben der Funktion der Bemerkungen als Entscheidungsgrundlage für die Entlastung der Bundesregierung, gibt der Bericht der Legislative auch zahlreiche Informationen und Empfehlungen für künftige Beurteilungen. Die Bundesregierung gewinnt daraus Erkenntnisse über Schwächen, Fehlleistungen und Probleme in den einzelnen Verwaltungen, die sie auf andere Art kaum erhalten könnte.

c. Die Bestimmungen der BHO zur Haushaltsführung

Von den zahlreichen allgemeinen und speziellen Vorschriften zur Haushaltsführung des Bundes sollen im folgenden nur die Normen betrachtet werden, die Grundsätze für die Aufstellung und Aus-

führung des Haushalts enthalten. Zunächst ist hier von den allgemeinen Vorschriften zum Haushaltsplan § 7 BHO zu nennen, der mit § 6 HGrG identisch ist.

Nach § 7 Abs. 1 BHO sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans zu berücksichtigen. Dieses Gebot gilt für alle haushaltswirksamen Maßnahmen und richtet sich an alle, die diese Maßnahmen veranlassen bzw. ausführen. Eine Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wird in den "Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung" (Vorl. VV-BHO) in der Fassung vom 31. März 1983 versucht. Danach besagt Wirtschaftlichkeit "die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln", wobei die günstigste Zweck-Mittel-Relation darin besteht, "daß entweder ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Einsatz von Mitteln oder mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt wird."⁸⁵ Sparsamkeit bedeutet die Beschränkung der einzusetzenden Mittel "auf den zur Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendigen Umfang".⁸⁶

Die Berücksichtigung der beiden Grundsätze hat zunächst bei der Etaaufstellung Bedeutung. Im Idealfall hat jeder mit der Haushaltsaufstellung Beauftragte (Abteilungs- oder Behördenleiter) beim Notieren der Voranschläge für das nächste Haushaltsjahr zu prüfen, ob die geforderten Mittel unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und aus Gründen der Sparsamkeit gerechtfertigt sind. Das gleiche gilt für die obersten Bundesbehörden, die die Voranschläge der nachgeordneten Stellen zusammenfassen und dem Bundesminister der

⁸⁵ Vgl. Vorl. VV-BHO zu § 7, Ziff. 1.1; abgedruckt in: Heuer/Dommach (1986), Abschnitt V.
⁸⁶ Ebenda; die Diskussion über die Inhalte der Grundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit soll an anderer Stelle fortgeführt werden.

Finanzen übermitteln. In der Realität aber ist es so, daß die Voranschläge in aller Regel überzogen ausfallen, um bei allfälligen Kürzungen gerade auf die benötigte finanzielle Ausstattung zu kommen. Auch der Bundesfinanzminister hat als letzte Station im Verfahren der Haushaltsaufstellung die in § 7 Abs. 1 BHO genannten Grundsätze zu beachten.

Wesentliche Bedeutung haben die Grundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch beim Haushaltsvollzug. Die Forderung, daß die Maßstäbe nicht nur bei der Budgetaufstellung, sondern in gleichem Maße auch beim Vollzug zu beachten sind, hat insofern Berechtigung, als zwischen Haushaltsaufstellung und der Verausgabung der Mittel eine recht lange Zeitspanne liegt.

Währenddessen können sich die Gegebenheiten derart verändern, daß einmal als wirtschaftlich angesehene Maßnahmen unwirtschaftlich werden und umgekehrt. "Daraus folgt, daß aus einer durch den Haushaltsplan erteilten Bewilligung nicht der Schluß gezogen werden kann, daß sie auf Dauer als wirtschaftlich und sparsam anzusehen ist. Vor jeder Inanspruchnahme einer Ermächtigung zur Leistung von Ausgaben oder zum Eingehen von Verpflichtungen muß aufs neue die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geprüft werden. Entsprechendes gilt für die Erhebung von Einnahmen."⁸⁷

In der Vorl. VV-BHO zu § 7 werden zur Kontrolle, ob die Kriterien beachtet worden sind, Wirtschaftlichkeitsprüfungen festgelegt, die in allen Phasen des Haushaltskreislaufs Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsüberlegungen garantieren sollen. So sind bei der Planung neuer oder zusätzlicher Maßnahmen folgende Faktoren im Entscheidungsprozeß zu beachten: die Ziele, die Alternativen, die Kosten einschließlich der Folge-

87 v.Köckritz/Ermisch/Lamm (1985), § 7 BHO, Rdziff. 5.

kosten und der Nutzen, ferner die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, die Dringlichkeit der Maßnahmen und der Zeitplan ihrer Verwirklichung.⁸⁸ Der Entscheidung müssen also ex-ante-Betrachtungen mit den entsprechenden Planungs- und Prognoserechnungen vorausgehen. Daneben wird verlangt, daß mittels einer Ergebnisprüfung (Erfolgskontrolle) untersucht wird, ob bei der Durchführung mehrjähriger Maßnahmen die jährlichen Zwischenergebnisse der Planung entsprechen, die Planung anzupassen ist, die Maßnahmen weiterzuführen oder aber einzustellen sind, und ob nach der Durchführung einer Maßnahme das erreichte Ergebnis der Planung entspricht, die Maßnahmen zu revidieren sind und Erfahrungswerte gesichert werden können.⁸⁹ Die begleitenden Zwischenkontrollen und die abschließenden Ergebniskontrollen sollen durch die Analyse der Soll-Ist-Abweichungen erkennbar machen, welche Maßnahmen die Planungswerte nicht erreicht haben. Als Konsequenz dieser Abweichungen können noch laufende Maßnahmen korrigiert oder eingestellt werden, oder aber im Falle bereits abgeschlossener Maßnahmen Erkenntnisse für die Zukunft gewonnen werden.⁹⁰ Für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen stehen alternative Verfahren zur Wahl, wobei jeweils "die nach den Erfordernissen des Einzelfalls einfachste und am wenigsten aufwendige Methode anzuwenden"⁹¹ ist. Folgende Verfahren kommen im öffentlichen Sektor vorwiegend zum Einsatz:

- Kostenvergleichsrechnung,
- Amortisationsrechnung,
- Kapitalwertmethode.

§ 7 Abs. 2 BHO verlangt, daß für "geeignete Maß-

88 Vgl. Vorl. VV-BHO zu § 7, Ziff. 1.2.

89 Vgl. Vorl. VV-BHO zu § 7, Ziff. 1.3.

90 Vgl. ebenda.

91 Vorl. VV-BHO zu § 7, Ziff. 1.4.

nahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung" Nutzen-Kosten-Untersuchungen (NKU) anzustellen sind. NKU gehen insoweit über Kostenvergleichsrechnungen und Nutzenvergleiche hinaus, als sie versuchen, auch gesellschaftliche Nutzen und Kosten einzubeziehen. Für NKU sind alle Maßnahmen geeignet, "die eine Vielzahl von unmittelbaren Vor- und Nachteilen für einzelne oder mehrere Kosten- und Nutzenträger aufweisen, wobei die Auswirkungen räumlich und zeitlich unterschiedlich anfallen können. Von erheblicher finanzieller Bedeutung sind Maßnahmen, die innerhalb eines Aufgabenbereichs und unter Berücksichtigung der Gesamtausgaben des Haushalts einen maßgeblichen Anteil an den voraussichtlichen Finanzierungsmitteln des Bundes beanspruchen."⁹²

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip ist durch die Berufung des sogenannten Beauftragten für den Haushalt gemäß § 9 BHO institutionell abgesichert. Bei jeder Einnahmen und Ausgaben bewirtschaftenden Dienststelle ist ein Beauftragter für den Haushalt zu bestellen, soweit der Leiter der Dienststelle diese Aufgabe nicht selbst wahrnimmt. Ihm obliegt die Aufstellung der Unterlagen für die Finanzplanung und der Voranschläge für den Haushaltsplan sowie die Ausführung des Haushalts. Insbesondere trägt er Sorge dafür, daß sämtliche die Haushaltsführung betreffenden Vorschriften eingehalten werden. Daneben hat der Beauftragte auch die Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu garantieren.⁹³

92 Heuer/Dommach (1986), § 7 BHO, Rdziff. 6. Das Verfahren und die Problematik der NKU sollen nicht weiter behandelt werden; es wird deshalb auf weiterführende Literatur verwiesen, z. B. An-del (1977), S. 477 ff.

93 Vgl. Vorl. VV-BHO zu § 9, Ziff. 3.3.1.

Die spezielle Ausprägung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für die Ausführung des Haushaltsplans enthält § 34 BHO, der mit § 19 Abs. 2 HGrG inhaltlich übereinstimmt.⁹⁴ Da bereits § 7 BHO die Grundsätze auch für die Haushaltsausführung bestimmt, hätte es einer Wiederholung an dieser Stelle eigentlich nicht mehr bedurft. Die Vorschrift hat aber insofern eine Bedeutung, als sie die Besonderheiten dieser Grundsätze bei der Bewirtschaftung des Haushalts aufzeigt und für die Verwaltung konkretere Anhaltspunkte liefert. So gehört zur Befolgung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die rechtzeitige und vollständige Erhebung der Einnahmen (§ 34 Abs. 1 BHO). Neben der Prüfung der sachlichen und zeitlichen Notwendigkeit einer Ausgabe (§ 34 Abs. 2 Satz 1 BHO) verlangt eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung auch die Vermeidung von Haushaltsüberschreitungen durch überplanmäßige Ausgaben (§ 34 Abs. 2 Satz 2 BHO). Gemäß § 34 Abs. 3 BHO gelten die genannten Maßstäbe auch für die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen.

V. Zusammenfassung

Die bisherige Erörterung hat gezeigt, daß es seit der RHO aus dem Jahre 1922 bis heute bestimmte Grundsätze für die Rechnungsprüfung und die Haushaltsführung gibt. Die Grundsätze der Rechnungsprüfung haben sich im Laufe der Jahre von den Grundsätzen Rechtmäßigkeit, rechnungstechnische Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hin zu den Maßstäben Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit entwickelt. Für die Aufstellung und Ausführung des Haushalts galten von Anfang an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

⁹⁴ Vgl. daher auch die Ausführungen zu § 19 Abs. 2 HGrG in Kap. A.IV.1.c.

als Maßstäbe.

Die Bedeutung des Begriffs Ordnungsmäßigkeit einmal im Sinne von Rechtmäßigkeit und ferner im Sinne von rechnungstechnischer Ordnungsmäßigkeit ist unstrittig und wurde bereits dargestellt. Dieser Grundsatz wird daher im weiteren nicht mehr betrachtet.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf den Inhalt der Begriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Dabei ist die Frage noch ungeklärt, ob beide Grundsätze nebeneinander bestehen oder aber sich inhaltlich teilweise decken. Ein weiterer Problemkreis eröffnet sich durch die Interpretationen des Gesetzgebers zu den Prüfungsgrundsätzen. Danach stehen Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen zweifellos im Mittelpunkt der Rechnungshoftätigkeit, doch soll sich die Prüfung auch auf Fragen der Zweckmäßigkeit erstrecken. Es stellt sich deshalb die Aufgabe, zunächst den Inhalt der Begriffe Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit zu erläutern und anschließend die Begriffe gegeneinander abzugrenzen.

B. Die haushaltsrechtliche Bedeutung der Grundsätze Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit

I. Zu den Begriffen Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit

1. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

a. Vorbemerkung

Die Notwendigkeit zum wirtschaftlichen Umgang mit Ressourcen resultiert aus der Tatsache, daß die Bedürfnisse der Menschen unbegrenzt, die zu ihrer Befriedigung dienenden Mittel aber begrenzt sind. Wirtschaften bedeutet also letztlich, das Spannungsverhältnis zwischen Bedürfnissen und knappen Mitteln soweit wie möglich zu verringern. Ziel dieses Vorgehens ist, die zur Verfügung stehenden Ressourcen so einzusetzen, daß ein Maximum an Bedürfnisbefriedigung erreicht wird.

Wirtschaftliches Handeln ist nicht nur Kennzeichen der Privatwirtschaft, sondern ist auch Handlungsgebot in der öffentlichen Verwaltung. Es kann auf verschiedenen Regelungen beruhen. So vertritt z. B. Hüttl die Ansicht, daß "die Pflicht der Verwaltung zum wirtschaftlichen Handeln ... einem ethischen Gebot (entspringt). Einer besonderen Rechtsvorschrift, sparsam und wirtschaftlich zu handeln, bedarf es daher nicht. Die Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Verwendung öffentlicher Mittel ist eine sittliche Verpflichtung; sie ergibt sich aus dem Umgang der Staatsdiener mit fremdem Vermögen und ihrer Verpflichtung, darüber Rechenschaft zu geben."¹

In der öffentlichen Verwaltung fehlt allerdings ein Sanktionsmechanismus, der ein Befolgen dieses ethischen Gebots garantiert. Daher hat sich das

¹ Hüttl (1964), S. 209.

deutsche Rechtswesen schon früh entschlossen, wirtschaftliches Handeln durch gesetzliche Regelung für die Verwaltung vorzuschreiben. So lautet bereits § 10 der Instruktion für die Preußische Oberrechnungskammer vom 18. Dezember 1824: "Bei allen Ausgaben, in sofern deren Betrag nicht durch die Etats unveränderlich und unwiderruflich feststeht, muß die größte mit dem Zweck der Bewilligung nur irgend vereinbare Sparsamkeit beobachtet, und jede Unwirtschaftlichkeit bei Vermeidung eigener Vertretung vermieden werden. Denn die zu den verschiedenartigen Zwecken ausgesetzten Fonds sind nicht dazu bestimmt, um jedenfalls vollständig verwendet zu werden, sondern um deshalb bewilligt, damit es nirgends an Mitteln zur Bestreitung notwendiger Verwaltungs-Kosten oder Erreichung der Regierungs-Zwecke fehle. Nur die gewissenhafteste und umsichtigste Verwaltung sämtlicher Ausgabe-Fonds kann dahin führen, das wirkliche Erforderniß überall genau kennenzulernen und angemessene Beschränkungen für die Folge möglich zu machen."²

Obwohl die Verwendung der Begriffe wirtschaftlich und sparsam als gesetzliches Handlungsgebot für die Verwaltung schon historisch ist, ist es dem Gesetzgeber bis heute nicht gelungen, diese Begriffe zu konkretisieren und damit zu klären. Gründe für diese Zurückhaltung finden sich nur in der Begründung zur LHO von Nordrhein-Westfalen: Die LHO regele genügend konkrete Beispiele, die Anwendungsfälle dieser Prinzipien seien und aus denen sich der Sinngehalt der Grundsätze ergebe, so z. B. die §§ 6, 8, 17, 24, 34, 55 und 58.³ Es ist allerdings angesichts der Fülle der Literatur, die sich mit dem Inhalt der Begriffe Wirt-

2 Zitiert nach: Heuer/Dommach (1986), § 7 BHO, Rdziff. 1.

3 Entnommen: Patzig (1985), Kap. C/7/7, Rdziff. 2.

schaftlichkeit und Sparsamkeit auseinandersetzt, zu bezweifeln, daß die Grundsätze allein durch ihre gesetzliche Anwendung aussagekräftig werden. Interpretationsversuche werden zweifellos durch das Fehlen eines Marktes für Verwaltungsleistungen und Probleme bei der Messung des staatlichen Outputs erschwert. Diese methodischen Schwierigkeiten werden allerdings nicht Gegenstand der weiteren Betrachtung sein. Vielmehr sollen die sich bereits aus den Begriffen und ihrem Sinnzusammenhang ergebenden Probleme aufgezeigt werden.

b. Wirtschaftlichkeit

In der Wirtschaftswissenschaft wird unterstellt, der Mensch handle nach dem sogenannten Rationalprinzip oder auch ökonomisches Prinzip genannt. Dies bedeutet, er agiert in jeder Situation so, daß das erstrebte Ziel in einer möglichst günstigen Relation zu den Mitteln steht, die er zur Erreichung des Zieles einsetzen muß. Rationales Handeln orientiert sich folglich an dem Verhältnis zwischen angestrebtem Ziel und einzusetzenden Mitteln.

Das Rationalprinzip wird in zwei unterschiedlichen Formulierungen verwendet in Abhängigkeit davon, welche der beiden Größen als Variable bzw. Konstante angenommen wird. Wird das Ziel als variable Größe aufgefaßt, so tritt das Rationalprinzip in der Form des Maximumprinzips auf: Handle so, daß mit gegebenen Mitteln ein maximales Ziel erreicht wird. Ist hingegen das Ziel vorgegeben und sind die einzusetzenden Mittel variabel, liegt das Minimumprinzip vor: Handle so, daß ein vorgegebenes Ziel mit minimalem Mittelseinsatz erreicht wird.

Aus dem Rationalprinzip läßt sich das Wirtschaftlichkeitsprinzip herleiten, indem man sich bei der Betrachtung von Zielen und Mitteln auf wirtschaftliche Größen beschränkt und alle anderen, nicht wirtschaftsbezogenen Faktoren von der Analyse ausschließt. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip ist also "eine das Wirtschaften betreffende Konkretisierung des allgemeinen Rationalprinzips"⁴ und tritt demnach auch in den beiden Ausprägungen Maximum- und Minimumprinzip auf. Da Ziele und Mittel wirtschaftliche Größen sind, führt eine Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips zu einem optimalen Verhältnis zwischen den ökonomischen Einsatz- und Ergebnisgrößen.

In Abhängigkeit von der Kategorisierung der Ziel- und Mittelgrößen erhält man eine betriebswirtschaftliche bzw. volkswirtschaftliche Wirtschaftlichkeit. Im ersten Fall wird das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben bzw. Erlösen und Kosten einer Investition oder Verwaltung gebildet. Beim zweiten Ansatz werden zusätzlich auch die sozialen Kosten und Nutzen einbezogen. So werden z. B. die Vor- und Nachteile, die eine Investition bei Dritten verursacht, oder positive und negative externe Effekte einer Verwaltungsmaßnahme berücksichtigt.⁵

Betrachtet man eine bestimmte Verwaltung, so ergibt sich deren Wirtschaftlichkeit als:⁶

Wirtschaftlichkeit = Zweck / Mittel

$$\begin{array}{r}
 \text{Verwaltungsleistungen} \\
 + \text{ soziale Nutzen} \\
 = \text{-----} \\
 \text{Verwaltungskosten} \\
 + \text{ soziale Kosten}
 \end{array}$$

⁴ Budäus (1982), S. 57.

⁵ Vgl. Eichhorn (1979), S. 17 f.

⁶ Vgl. ebenda, S. 19.

Eine andere Interpretation formuliert den Wirtschaftlichkeitsbegriff als das Verhältnis von erstrebtem zu tatsächlichem Ergebnis bei gegebenem Mitteleinsatz. Das erstrebte Ergebnis entspricht dem zu erreichenden Ziel und kann als Solleistung bezeichnet werden; das tatsächliche Ergebnis gibt den realisierten Zustand an und heißt Istleistung. Diese Beziehung lautet:

$$\text{Wirtschaftlichkeit}^7 = \frac{\text{Solleistung}}{\text{Istleistung}}$$

Jedes Handeln, also auch das Handeln einer öffentlichen Verwaltung, ist nach dieser Verhältniszahl wirtschaftlich, wenn die Istleistung gerade der Solleistung entspricht, d. h. der Quotient gleich Eins ist. Wird die Solleistung nicht erreicht, ist also die Istleistung geringer als die Solleistung und der Quotient daher größer Eins, liegt Unwirtschaftlichkeit vor.⁸

Bei der Verwendung dieses Wirtschaftlichkeitsbegriffs liegt die Schwierigkeit in der Ermittlung der Solleistung. Hier spielen einerseits alle betriebswirtschaftlichen Probleme einer Sollvorgabe, ihre Erfassung und Bewertung eine Rolle, andererseits ist aber auch der Charakter der Verwaltungstätigkeit nicht für Sollvorgaben geeignet. Da bei dieser Interpretation die Aussage über wirtschaftliches oder unwirtschaftliches Verhalten allein von der Erfassung der Sollgröße abhängt, eröffnet dieser Ausdruck im Vergleich zum Zweck-/Mittel-Ansatz speziell für die öffentliche Verwaltung keine besseren Anwendungsmög-

⁷ Der Quotient kann auch in der Form Istleistung/Solleistung geschrieben werden, ohne daß sich dadurch die ökonomische Interpretation ändert.

⁸ Vgl. Eichhorn (1979), S. 20 f.

lichkeiten.⁹

Der Inhalt des Begriffs Wirtschaftlichkeit kann sinnvoll nur mit optimaler Zweck-/Mittel-Relation beschrieben werden. Versuche, den Inhalt weiter zu präzisieren, haben bis heute keine neuen Erkenntnisse gebracht, da bei diesen Bemühungen meist die Konzeptualisierung und weniger die Operationalisierung im Vordergrund steht.¹⁰

Zu einem besseren Verständnis des Wirtschaftlichkeitsprinzips gelangt man allerdings, wenn man nach dem Anspruch fragt, den dieses Prinzip zu erfüllen verspricht. Wer wirtschaftlich handelt, verfolgt ein optimales Ziel-/Mittel-Verhältnis. Dabei will das Wirtschaftlichkeitsprinzip nicht Entscheidungsgrundlage sondern lediglich eine Verhaltensnorm sein. Der Anspruch, Verhaltensnorm zu sein, bedeutet, daß nicht nur das Erreichen der optimalen Ziel-/Mittel-Relation wirtschaftliches Handeln ist, sondern bereits das Anstreben der Optimalrelation als wirtschaftlich bezeichnet wird, auch wenn die realisierte Situation noch weit von der optimalen entfernt ist.¹¹ Wer sein Verhalten am Wirtschaftlichkeitsprinzip ausrichtet, erhält nicht die Optimallösung schlechthin, sondern nur eine relativ optimale Zweck-/Mittel-Entscheidung. Wirtschaftliches Handeln ist nicht letztes Ziel, sondern nur "die Beschreibung des besten Weges in der Überzeugung eines Aktors zur Zielerreichung".¹² Es gibt keine Wirtschaftlichkeit per se, sondern Wirtschaftlichkeit orientiert sich immer an einem Ziel bzw. Zweck. Insofern ist eine Entscheidung nur wirtschaftlich hinsichtlich eines bestimmten Ziels. Dieses Ziel muß vom Handelnden selbst vorgegeben bzw. als Vorgabe akzeptiert werden. In der Regel ent-

9 Vgl. zur Problematik der Ermittlung von Soll- und Istwerten Reiner mann (1981), S. 490.

10 Dieser Vorwurf trifft auch Büch (1975), S. 9.

11 Vgl. Gornas (1976), S. 72.

12 Büch (1975), S. 70.

springt das vorgegebene Ziel dem Wertsystem des Handelnden. Somit entscheidet das Ziel- und Wertsystem des Aktors über die Wirtschaftlichkeit oder Unwirtschaftlichkeit einer Maßnahme. Wird eine Entscheidung als wirtschaftlich bezeichnet, so bedeutet dies nur, "daß die gewählte Ziel-/Mittel-Relation unter den verfügbaren im Hinblick auf das Wertsystem des Aktors die beste ist bzw. war."¹³

Die Problematik bei der Fixierung des optimalen Ziel-/Mittel-Verhältnisses liegt in der Zielbestimmung: Welches Ziel soll als das zu verfolgende ausgewählt werden? In der Regel wird man eines aus einer Vielzahl von Zielen auswählen müssen, wobei oft sehr komplexe Beziehungen zwischen den Zielen bestehen. Dies hat zwangsläufig zur Folge, daß Einflußfaktoren auf das Ziel selbst sowie auf vor- und nachgelagerte Ziele von der Betrachtung ausgeschlossen werden.

Nicht wesentlich geringere Probleme ergeben sich bei der Wahl der einzusetzenden Mittel. Hierbei muß zwischen Ziel und Mitteln ein Kausalzusammenhang bestehen, sowie vollkommene Information über die Mittel selbst und ihre Zielwirkungen vorhanden sein. Jedes Verfahren, das zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme herangezogen werden soll, muß eine Verbindung zwischen dem Zielsystem - als Ausdruck des Wertsystems des Aktors - und den relevanten Mitteln ermöglichen. Deshalb ist es erforderlich, daß alle Handlungs-

13 Büch (1975), S. 68. Die gleiche Auffassung vertritt Schachtner (1966), S. 109 f.: "Das Wirtschaftlichkeitsprinzip als abgeleitetes Rationalprinzip ist ein rein formales Prinzip, das inhaltlich nicht fixiert und sachlich unbestimmt ist. Es bedarf einer Vervollständigung durch Aussagen über die Motive und Zielsetzungen, die dem Handeln zugrunde liegen können. Die Frage, aus welcher Zielsetzung des Handelns das Wirtschaftlichkeitsprinzip abgeleitet werden soll, ist entscheidend für jedes weitere Urteil."

bzw. Mittelalternativen berücksichtigt und ihre Wirkungen im Hinblick auf das Ziel überprüft werden. Ferner wird verlangt, daß alle Handlungen mit ihren Vor- und Nachteilen bewertet werden, was wiederum deren Vergleichbarkeit voraussetzt.¹⁴

Die wenigen Hinweise verdeutlichen, daß das Wirtschaftlichkeitsprinzip erhebliche Anwendungsprobleme in sich birgt. Trotzdem hat dieses Prinzip einen sehr hohen Stellenwert in der Wirtschaftswissenschaft erreicht. Sein Vorteil liegt zweifellos darin, daß es ein methodisches Vorgehen zur Analyse und Steuerung von Handlungen ermöglicht. Die Methode besteht darin, Ziele aus einer Zielgesamtheit zu isolieren und diese in Relation zu den die Ziele erreichenden Mittelalternativen zu setzen. Dabei ist es von Vorteil, daß die Auswahl der Ziele beliebig sein kann und nicht begründet werden muß, zumal die Vielzahl von Zielen in der Regel das menschliche Problemverarbeitungsvermögen übersteigt.¹⁵ Bei der Interpretation der Ergebnisse muß man sich stets bewußt sein, daß das methodische Vorgehen anhand des Wirtschaftlichkeitsprinzips nie zu einer allgemeingültigen, sondern nur zu einer zielbezogenen Wirtschaftlichkeit führt.¹⁶

Da der staatliche Sektor eine relativ hohe Ziel-dichte und Zielkomplexität aufweist, kann das Wirtschaftlichkeitsprinzip dort kaum erfolgreich angewendet werden, zumal die Leistungsfähigkeit dieser Verhaltensnorm mit zunehmender Komplexität der wahrzunehmenden Ziele sinkt. Der Grund, daß dieses Prinzip dennoch in der öffentlichen

14 Vgl. Sigg (1983), S. 47.

15 Vgl. Greifeld (1981), S. 12 und Budäus (1982), S. 59.

16 Auf diesem Sachverhalt beruht auch die Diskrepanz zwischen einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Wirtschaftlichkeit.

Verwaltung eingesetzt wird, liegt darin, daß im öffentlichen Sektor andere Rentabilitäts- und Produktivitätskennziffern nicht verfügbar sind und deshalb die Anwendungsschwächen zugunsten der methodischen Vorteile bewußt in Kauf genommen werden.

c. Sparsamkeit

Während der Inhalt des Begriffs Wirtschaftlichkeit noch relativ klar und einheitlich definiert wird, gehen die Meinungen über den Begriff Sparsamkeit weit auseinander. Dabei gehört Sparsamkeit zu den ältesten Grundsätzen der Haushaltswirtschaft und gilt bis heute als die preußische Tugend schlechthin.¹⁷

Die Anwendbarkeit des Grundsatzes der Sparsamkeit auf den öffentlichen Sektor ist historisch begründet: Im Zeitalter des Liberalismus kam dem Erwerbsstreben der Individuen erhebliche Bedeutung für die Erzielung des Gemeinwohls zu. Das Verfolgen privater wirtschaftlicher Interessen hatte innerhalb eines bestimmten Rahmens ("natürliche Ordnung") Vorrang vor staatlichen Aktivitäten. Dem Staat wurde die Erfüllung bestimmter Aufgaben mittels eines minimalen Budgets zugewiesen; dabei wurden aber unmittelbare Eingriffe des Staates in den Markt abgelehnt. Diese Auffassung von der Rolle des Staates spiegelte sich auch in der Interpretation des Begriffs Sparsamkeit für den öffentlichen Sektor wider. Sparsamkeit wurde umschrieben als Enthaltksamkeit des Staates im Wirtschaftsprozeß.

Die Funktion des Staates hat sich im Zeitablauf wesentlich geändert, was in zusätzlichen Aufgaben

¹⁷ Vgl. Heuer/Dommach (1986), § 7 BHO, Rdziff. 2.

und einem aus diesem Grund wesentlich umfangreicheren Budget zum Ausdruck kommt. Die Aufgaben des Rechts- und Sozialstaates heutiger Prägung lassen eine absolute Zurückhaltung des Staates in allen Bereichen des Erwerbslebens nicht mehr zu. Insofern hat sich heute auch der Sparsamkeitsbegriff gewandelt. Heute muß das staatliche Budget einerseits ausreichend sein für die Erfüllung der Staatsaufgaben, aber andererseits wird es durch die Anerkennung eines Vorrechts der Privatwirtschaft in seinem Umfang begrenzt.¹⁸ Die sachlich angemessene Aufgabenerfüllung steht jetzt im Vordergrund, nicht mehr das minimale Budget. Das heutige Haushaltsrecht definiert Sparsamkeit deshalb so, daß "die einzusetzenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendigen Umfang"¹⁹ zu beschränken sind. Diese Interpretation trägt vor allem der Tatsache Rechnung, daß Sparsamkeit - genau wie Wirtschaftlichkeit - erst im Hinblick auf ein Ziel, d. h. die Erfüllung einer Aufgabe, sinnvoll wird. Die Rechtfertigung für die Anwendung dieses Grundsatzes liegt darin, daß "die Haushaltsmittel überwiegend von den Bürgern als Steuern aufgebracht werden müssen, woraus sich die Pflicht des Staates ergibt, bei den Ausgaben Zurückhaltung zu üben und Sorgfalt an den Tag zu legen".²⁰ Der "unbedingt notwendige Umfang" der Staatsausgaben soll mit Hilfe von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ermittelt werden.²¹

Eine andere Begriffsbestimmung wird von Büch²² vorgestellt. Büch interpretiert Sparsamkeit als Enthaltksamkeit des Staates gegenüber seinen Bürgern, wobei er zur Abgrenzung der Enthaltksamkeit

18 Vgl. Büch (1975), S. 90 f.

19 Vorl. VV-BHO zu § 7, Ziff. 1.1.

20 Heuer/Dommach (1986), § 7 BHO, Rdziff. 2.

21 Vgl. v. Köckritz/Ermisch/Lamm (1985), § 7 BHO, Rdziff. 2.

22 Vgl. Büch (1975).

das Subsidiaritätsprinzip heranzieht. Dieses grundlegende Prinzip der sozialen Sicherung verlangt als Recht und Pflicht, daß Aufgaben möglichst immer vom einzelnen oder einer kleineren Gruppe erfüllt werden sollen. Nur wenn dies nicht mehr möglich ist, soll die größere Gemeinschaft bzw. der Staat in diesem Bereich tätig werden. Bei dieser Vorgehensweise wird Sparsamkeit zur Zielfindungsvorschrift, welche Aufgaben vom Staat zu erfüllen sind. Der Staat wird verpflichtet, bei der Übernahme von Aufgaben Enthaltensamkeit zu üben.

Die Interpretation von Büch ist kritisiert worden.²³ Ansatzpunkt ist dabei, daß das Subsidiaritätsprinzip für die Auslegung der haushaltsrechtlichen Vorschriften wenig geeignet ist. Die Deutung des Sparsamkeitsbegriffs als Zielfindungsvorschrift ist nicht in Einklang zu bringen mit dem haushaltsrechtlichen Doppelgebot, wirtschaftlich und sparsam zu handeln, wobei das Gesetz implizit unterstellt, daß die Ziele des Handelns bereits anderweitig festgelegt werden. Weiterhin übersieht Büch, daß seine Interpretationsweise den Sparsamkeitsbegriff für die Ausführung des Haushalts unanwendbar macht; dies aber fordert das Gesetz.

Der Begriff Sparsamkeit verleitet zu den unterschiedlichsten Interpretationen. Dies liegt wohl daran, daß mit Sparsamkeit und Sparen durchaus positive Assoziationen verbunden sind, die die Ausdrücke als sehr konsensfähig erscheinen lassen. Ihr Inhalt ist aufgrund fehlender Definitionen allerdings beliebig auslegbar.

Zur Vermeidung von Mißverständnissen erscheint es deshalb am sinnvollsten, im weiteren den Begriff

23 Vgl. Fischer (1982); Grupp (1982).

Sparsamkeit in der haushaltsrechtlichen Interpretation zu verwenden. Unter Sparsamkeit wird daher die Beschränkung der zur Erfüllung der Aufgaben einzusetzenden Mittel auf den unbedingt notwendigen Umfang verstanden.

d. Die Beziehung zwischen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Nachdem die Begriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erörtert und einer Definition zugeführt wurden, muß nun noch deren Beziehung zueinander untersucht werden. Auch hier ist die Zahl der Meinungen Legion.

Ein Blick in das Gesetz bringt keine Klarheit; ein Über- oder Unterordnungsverhältnis der Begriffe ist nicht erkennbar. In der Literatur werden die folgenden Meinungen zu diesem Problem diskutiert²⁴: Einmal ist Sparsamkeit ein Bestandteil der Wirtschaftlichkeit²⁵, das andere Mal bezeichnet Sparsamkeit einen Unterfall der Wirtschaftlichkeit.²⁶ Ferner wird die Meinung vertreten, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sind nicht vergleichbar, da sich Wirtschaftlichkeit auf das Verhältnis von Kosten zu Ertrag, Sparsamkeit hingegen auf das Verhältnis von Einnahmen zu Ausgaben bezieht; daneben bedeute Sparsamkeit Wirtschaftlichkeit auf der Ebene des Kassengeschens, Wirtschaftlichkeit dagegen rationale Wirtschaft auf allen Ebenen.

Da § 6 Abs. 1 HGrG die Verpflichtung zur Sparsamkeit auch für die Aufstellung des Haushalts fordert, kann sich Sparsamkeit nicht ausschließlich auf Zahlungsvorgänge beschränken, womit einige

²⁴ Vgl. Grupp (1982), S. 234 f.

²⁵ Vgl. z. B. Gornas (1976), S. 68 und Piduch (1988), § 7 BHO, Rdziff. 2.

²⁶ Vgl. Bohne/König (1976), S. 26.

der genannten Ansichten bereits widerlegt sind. Die Problematik, das Verhältnis zwischen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu bestimmen, liegt darin, daß Sparsamkeit implizit von der Minimumversion des Wirtschaftlichkeitsprinzips miterfaßt wird.²⁷

Interpretiert man Sparsamkeit als Beschränkung der Einsatzmittel auf den zur Erfüllung eines angestrebten Ziels unbedingt notwendigen Umfang, dann entspricht Sparsamkeit dem Minimumprinzip als Erreichen eines gegebenen Ziels mit minimalem Mitteleinsatz. Insofern kann man das Sparsamkeitsprinzip auch als den "Kostenminimierungssatz des Wirtschaftlichkeitsprinzips"²⁸ bezeichnen.

Es erscheint daher sinnvoll, von einer Teilidentität der Begriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu sprechen. Findet das Minimumprinzip Anwendung, so ist Identität gegeben; wird das Maximumprinzip herangezogen, so erhält der Begriff der Sparsamkeit als Gebot der allgemeinen Ausgabenbegrenzung eine eigenständige Bedeutung. Das Sparsamkeitsprinzip sollte als eine notwendige und sinnvolle Ergänzung des Wirtschaftlichkeitsprinzips angesehen werden. "Beide Grundsätze zusammen bilden die Bedingung für ein optimales staatliches Handeln."²⁹

2. Zweckmäßigkeit

Das mittelhochdeutsche Substantiv "zwec" bedeutet Nagel aus Holz oder Eisen. Im 15. und 16. Jahrhundert bezeichnet der "Zweck" den Nagel, der im Zentrum einer Zielscheibe angebracht ist. Daraus entwickelt sich die Bedeutung "Zielpunkt". Heute

²⁷ Vgl. Sigg (1983), S. 52; ebenso Karpen (1986), S. 233.

²⁸ Greifeld (1981), S. 36.

²⁹ Heuer/Dommach (1986), § 7 BHO, Rdziff. 4.

wird der Begriff Zweck mit der Bedeutung Sinn, Ziel oder Absicht gebraucht. Hieraus abgeleitet bedeutet zweckmäßig "seiner Bestimmung gut angepaßt", "dem vorbestimmten Zweck entsprechend" oder "einem Zweck nützend".³⁰

Der Begriff Zweckmäßigkeit ist kein haushaltsrechtlicher Grundsatz wie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Vielmehr verwendet der Gesetzgeber diesen Begriff - wie bereits erwähnt - in den Erläuterungen zu § 90 BHO, der die Maßstäbe für die Rechnungshofprüfung festlegt, mit den Worten: "Die Prüfung erstreckt sich somit auch auf Fragen der Zweckmäßigkeit." Folgt man der oben dargelegten Begriffserläuterung, dann hat der BRH zu prüfen, ob die Ausgaben der öffentlichen Hand "ihrer Bestimmung gut angepaßt", dem "vorbestimmten Zweck entsprechend" oder "nützend" sind. Der Begriff Zweckmäßigkeit ist seinem Inhalt nach klar definiert; er fordert eine Überprüfung, ob zwischen Ziel und Mitteln ein Kausalzusammenhang besteht.

Da Zweckmäßigkeit nicht als haushaltsrechtlicher Grundsatz in die Gesetzesnormen aufgenommen worden ist, ist zu überlegen, ob dem Begriff Zweckmäßigkeit eine eigenständige Bedeutung zukommt oder ob er implizit vom Begriff der Wirtschaftlichkeit miterfaßt wird. Die Anwendung des Wirtschaftlichkeitsprinzips setzt durch die Bildung der Ziel-/Mittel-Relation einen Kausalzusammenhang zwischen den beiden Elementen der Beziehung voraus, da diese ohne einen Kausalzusammenhang keinen logischen Sinn ergibt. Insofern ist vor der Prüfung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme zu klären, ob mit Hilfe der eingesetzten Mittel das erstrebte Ziel überhaupt realisierbar ist. Diese Überprüfung der Zweckmäßigkeit einer Maß-

nahme ist notwendige Voraussetzung für die Anwendung des Wirtschaftlichkeitsprinzips. Man kann nun unterstellen, daß die Anwendung des Wirtschaftlichkeitsprinzips zwangsläufig die Überprüfung der Zweckmäßigkeit umfaßt, da eine unzweckmäßige Maßnahme nicht wirtschaftlich sein kann.³¹ Insofern hat der Zweckmäßigkeitsbegriff keine eigenständige Bedeutung neben dem Wirtschaftlichkeitsbegriff.

Wenn der Gesetzgeber dennoch in seinen Gesetzeserläuterungen auf die Zweckmäßigkeit als Aufgabe des BRH ausdrücklich hinweist, dann kann dies einerseits als inhaltliche Konkretisierung des Begriffs der Wirtschaftlichkeit, andererseits aber auch als ein Herausstellen dieser Aufgabe aufgefaßt werden. Der BRH wird aufgefordert, kritisch zu untersuchen, ob zur Verfolgung der vorgegebenen Ziele auch geeignete Mittel eingesetzt und dem Ziel dienende Maßnahmen ergriffen werden. Da der Inhalt des Begriffs Zweckmäßigkeit klar definiert ist, ist er besonders geeignet, als Interpretationshilfe für die Aufgaben des BRH herangezogen zu werden.

Folgt man der oben genannten Begriffsabgrenzung zwischen Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, dann ist eine Normierung der Zweckmäßigkeit als Haushaltsgrundsatz nicht erforderlich, da die Anwendung des Wirtschaftlichkeitsprinzips die Zweckmäßigkeitsprüfung der eingesetzten Mittel voraussetzt. Dennoch sollten Fragen der Zweckmäßigkeit auch deutlich losgelöst von Wirtschaftlichkeitsprüfungen behandelt werden.

31 Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Grupp (1972), S. 155: "..., daß Sparsamkeit ein Bestandteil der Wirtschaftlichkeit ist, der ergänzt wird durch den weiteren Bestandteil der Zweckmäßigkeit ..."

II. Die Bedeutung der Begriffe Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit bei der Aufstellung des Haushalts

1. Zum Verfahren der Haushaltsaufstellung

Der Haushaltsplan wird von der Exekutive aufgestellt, indem die Anmeldungen für das Budget entsprechend dem hierarchischen Aufbau der Verwaltung stufenweise von unten nach oben zusammengestellt werden. Das Verfahren beginnt mit dem Haushaltsrundschreiben des Bundesfinanzministers, dem sog. Aufstellungserlaß. Darin sind allgemeine Richtlinien für die Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für die Einzelpläne der Ministerien enthalten (formelle Gestaltung der Voranschläge, Vorgabe von Berechnungsgrundlagen für laufende Ausgaben sowie Personalausgaben). Das Schreiben schließt in der Regel auch einen Appell des Finanzministers ein, Sparsamkeit und Zurückhaltung bei der Veranschlagung zu üben. So heißt es z. B. im Haushaltsrundschreiben für 1986 vom 17.12.1984: "Ich bitte alle Beteiligten um besondere Sparsamkeit bei der Aufstellung der Voranschläge, damit das gemeinsame Ziel einer weiteren Verminderung der Nettokreditaufnahme auch erreicht werden kann." Die Ermahnung zur Sparsamkeit im Haushaltsrundschreiben, die jedes Jahr ähnliche Formulierungen aufweist, könnte theoretisch als erster Hinweis auf § 7 Abs. 1 BHO interpretiert werden, wodurch die Einhaltung dieses Haushaltsgrundsatzes schon mit der Haushaltsaufstellung garantiert scheint. Die Praxis dürfte dies allerdings widerlegen. Ein solch allgemeiner Appell erzielt bei den Behörden keinerlei Wirkung³², zumal auch eine Identifikation der Behörden mit dem "gemeinsamen Ziel einer Verminderung der Nettokreditaufnahme" kaum erwartet werden kann. Der wichtigste Inhalt des Haushalts-

³² Dies stellt bereits Vialon (1958), S. 20 fest.

rundschreibens ist für die Behörden lediglich der Termin, bis zu dem die Voranschläge dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) zu übersenden sind.³³

Unter Hinweis auf den Aufstellungserlaß des Finanzministers bestimmen die Fachministerien ihrerseits den ihnen nachgeordneten Behörden Form und Zeitpunkt der Erstellung der Voranschläge. Diese ermitteln daraufhin ihre voraussichtlichen Einnahmen, geplanten Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für das Planjahr. Die Unterlagen werden, versehen mit Erläuterungen (z. B. Organisations- und Stellenpläne) und Begründungen, an die jeweils vorgesetzte Behörde weitergeleitet. Diese prüft, ändert und ergänzt die Voranschläge der unteren Instanz, faßt die Haushaltsposten zusammen und fügt ihren eigenen Bedarf hinzu. Der erweiterte Voranschlag wird wiederum an die nächsthöhere Behörde weitergegeben. Der Prozeß setzt sich auf jeder Ebene fort bis hin zum Fachressort, das dann einen endgültigen Voranschlag für den Bereich eines Einzelplans des Bundeshaushalts beim Finanzministerium einreicht.³⁴

Die Unterlagen für die Voranschläge werden von dem Beauftragten für den Haushalt (§ 9 Abs. 2 BHO) zusammengestellt. Dies ist im Ministerium der Haushaltsreferent - in der Regel der Leiter der Haushaltsabteilung -, in den nachgeordneten Behörden der Leiter der Behörde oder Abteilung.³⁵

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung hat der Haushaltsbeauftragte zu garantieren, "daß die Beiträge zu den Unterlagen für die Finanzplanung und den Entwurf des Haushaltsplans (Unterlagen) nach

³³ Vgl. Korff (1975), S. 107.

³⁴ Vgl. Heuer/Dommach (1986), § 27 BHO, Rdziff. 3.

³⁵ Vgl. Vorl. VV-BHO zu § 9, Ziff. 1.

Form und Inhalt richtig aufgestellt und rechtzeitig vorgelegt werden."³⁶ Ferner hat er zu prüfen, "ob alle zu erwartenden Einnahmen, alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und alle voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen sowie alle notwendigen Planstellen und anderen Stellen in den Voranschlag aufgenommen worden sind; soweit die Beiträge nicht genau errechnet werden können, hat er für eine möglichst zutreffende Schätzung zu sorgen."³⁷ Darüber hinaus muß der Haushaltsbeauftragte auch überprüfen, "ob die Anforderungen an Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie an Planstellen und anderen Stellen dem Grunde und der Höhe nach zu dem vorgesehenen Zeitpunkt notwendig sind."³⁸ Um diesen Nachweis führen zu können, müssen die Anforderungen ausreichend begründet werden. Schließlich hat der Haushaltsbeauftragte auch die Aufgabe, "die Unterlagen gegenüber der Stelle zu vertreten, für die sie bestimmt sind."³⁹

Dem Beauftragten für den Haushalt kommt im Hinblick auf die Beachtung der Haushaltsgrundsätze große Bedeutung zu. Er ist verpflichtet, bei Erstellung der Voranschläge die Grundsätze der Notwendigkeit (§ 6 BHO), der Fälligkeit (§ 11 Abs. 2 BHO) sowie der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 BHO) zu beachten.⁴⁰ Theoretisch könnte er als Garant für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Erstellung der Voranschläge bezeichnet werden, verfügt er doch über erhebliche Sachkenntnis und Kontakt zu den Geschäftsstellen, die die Voranschläge erstellen. Dadurch kann er beurteilen, ob die Mittelanforderungen der Sache und der Höhe nach notwendig und

36 Ebenda, Ziff. 2.2.

37 Ebenda, Ziff. 2.3.

38 Ebenda, Ziff. 2.4.

39 Ebenda, Ziff. 2.5.

40 Vgl. Heuer/Dommach (1986), Abschnitt V., Erläuterungen zu Vorl. VV-BHO zu § 9, zu Nr. 2.

begründet sind. Somit könnte vermieden werden, daß aus wirtschaftlichen Gründen nicht zu rechtfertigende Ausgaben in den Haushaltsvoranschlag eines Geschäftsbereichs aufgenommen werden. Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme wird mit zunehmender Distanz zur ausführenden Behörde immer problematischer. Dies unterstreicht einerseits die Bedeutung und Verantwortung des Haushaltsbeauftragten, gibt andererseits aber den mittelanfordernden Abteilungen die Chance, daß eine einmal vom Haushaltsbeauftragten akzeptierte Ausgabe von Haushaltsexperten vorgelagerter Behörden lediglich im Zuge linearer Ausgabekürzungen beschnitten wird.

Der besonderen Bedeutung, die dem Haushaltsbeauftragten zukommt, wird durch seine rechtlich herausgehobene Stellung in der Verwaltung Rechnung getragen. Ausgestattet mit einer Vielzahl von Kompetenzen und Rechten⁴¹, ist ihm theoretisch die Möglichkeit gegeben, die Einhaltung der Gesetze und Verordnungen sowie die Beachtung der Haushaltsgrundsätze in seiner Behörde durchzusetzen.

Personalwirtschaftlich hat der Beauftragte für den Haushalt allerdings keine Sonderstellung. Er untersteht direkt der Behördenleitung, die über seine Bestellung, Abberufung und Beförderung entscheidet. Die Erfahrungen in der Praxis zeigen, daß die rechtlich hervorgehobene Stellung des Haushaltsbeauftragten mit einem entsprechenden Durchsetzungsvermögen der Person einhergehen muß, wenn die Haushaltsgrundsätze wirksam realisiert werden sollen. Die starke Einbindung des Haushaltsbeauftragten in seine Behörde in arbeitsmäßiger und persönlicher Hinsicht kann zu dem Konflikt führen, daß der Haushaltsbeauftragte den Ausgabewünschen seiner Behördenleitung aus haus-

41 Vgl. § 9 BHO i. V. m. Vorl. VV-BHO zu § 9.

haltsrechtlichen bzw. haushaltsgrundsätzlichen Gründen entgegentreten müßte, dies aber aus Rücksicht auf sein persönliches Fortkommen nicht durchsetzt. Es darf nicht erwartet werden, daß jemand zu einer notfalls auch Härte erfordernden Kontrolle in der Lage ist, wenn er beruflich von dem abhängig ist, den er kontrolliert. Persönliche Eigenschaften des Haushaltsbeauftragten wie Überzeugungskraft und Durchsetzungsvermögen entscheiden dann letztlich darüber, ob dem Ausgabebegehren nachgegeben oder widerstanden wird. Andererseits weiß auch die Behördenleitung, insbesondere die Leitung eines Ministeriums, die Funktion des Haushaltsbeauftragten zu schätzen. Im Hinblick auf Detailkenntnisse ist der Haushaltsbeauftragte ihr meist überlegen, und diese tut gut daran, seine Vorschläge und Standpunkte wohlwollend zu prüfen. In den Haushaltsverhandlungen mit der vorgelagerten Behörde oder dem Finanzministerium muß sich der Behördenleiter in der Regel auf die Argumente seines Haushaltsbeauftragten stützen. Insofern kann in der Praxis von einem kooperativen Verhältnis zwischen Behördenleitung und Haushaltsbeauftragtem gesprochen werden.

Der Prozeß der Haushaltsaufstellung findet sein vorläufiges Ende, wenn jedes Bundesministerium den Haushaltsvoranschlag für seinen Einzelplan beim BMF eingereicht hat. In dessen Haushaltsabteilung werden die Voranschläge dann zum ersten Mal den geschätzten Einnahmen gegenübergestellt. In der Regel klafft zwischen beiden Seiten eine erhebliche Lücke.

Die Haushaltsexperten des BMF entwickeln nun auf der Basis der Voranschläge der Ministerien einen Haushaltsentwurf, der gesamtwirtschaftlich vertretbar erscheint und auch soweit wie möglich die einzelnen Voranschläge berücksichtigt. Dieses Konzept wird vom Finanzminister nach Überprüfung

genehmigt und bildet die Argumentationsgrundlage seines Hauses für die sich anschließenden Haushaltsverhandlungen mit den einzelnen Fachressorts.⁴²

Die allfälligen Kürzungen der Voranschläge werden zunächst auf Referentenebene zwischen BMF und betroffenen Fachministerien erörtert. Das Finanzministerium bemüht sich, den Voranschlag jedes Fachressorts auf das in seiner Konzeption festgelegte Maß zurückzuführen. Dabei werden die unterschiedlichsten Verhandlungsstrategien angewendet. Einmal wird versucht, an Hand der Vorjahresausgaben Schlüsse auf den Mittelbedarf des künftigen Haushaltsjahres zu ziehen. Verlangt ein Ressort Mittel für neue Vorhaben, muß es sich in der Regel mit dem Ansatz von Planungskosten oder auch nur mit einer Verpflichtungsermächtigung, die erst in einem späteren Haushaltsjahr zu Kassenausgaben führt, begnügen. Große Projekte, wie z. B. die Beschaffungen der Bundeswehr oder Anforderungen von neuen Planstellen, werden über einen längeren Zeitraum gestreckt.⁴³ Die Mehrzahl der Haushaltstitel wird in den Referentengesprächen nach dem Erzielen von Kompromissen abschließend festgelegt. Haushaltstitel, über die keine Einigung erreicht werden konnte, werden auf der nächst höheren Ebene, der Abteilungsleiter-ebene, erneut beraten. Können auch in diesen Gesprächen Konflikte nicht bereinigt werden, werden die betroffenen Ausgabetitel in den sogenannten Chefgesprächen zwischen dem Fachminister bzw. dessen Staatssekretär und dem Finanzminister diskutiert. Erst wenn alle Meinungsverschiedenheiten

42 Die Notwendigkeit zu diesen Haushaltsverhandlungen ergibt sich aus § 28 Abs. 1 BHO. Danach darf der Finanzminister die Voranschläge nicht ohne vorherige Rücksprache mit dem betroffenen Ministerium kürzen; kann keine Einigung erzielt werden, entscheidet der Finanzminister allein in letzter Zuständigkeit.

43 Vgl. Korff (1975), S. 108.

erörtert wurden, stellt der Finanzminister in eigener Verantwortung den endgültigen Haushaltsentwurf auf. Der Haushaltsentwurf wird im Kabinettsberaten und beschlossen (§ 29 BHO). Die einzelnen Minister können hier nochmals ihre Wünsche und Änderungsvorschläge einbringen und darüber beraten lassen. In der Regel wird der Finanzminister aber jeder Änderung des Haushaltsentwurfs sein Veto entgegenhalten. Wenn der Haushaltsentwurf dem Parlament (§ 30 BHO) - und gleichzeitig Bundestag und Bundesrat - übermittelt ist, ist der Prozeß der Haushaltsaufstellung beendet.

2. Kritik am Verfahren der Haushaltsaufstellung

Soll der Haushaltsplan seiner politischen Funktion gerecht werden, d. h. soll er Ausdruck des politischen Regierungsprogramms sein, dann müssen bei der Haushaltsaufstellung folgende Kriterien erfüllt sein⁴⁴:

- Der Schwerpunkt der Haushaltsplanung soll dort liegen, wo die Zielvorstellungen und das Programm der Regierung festgesetzt werden, also im Kabinettsberaten und beim Bundeskanzler;
- die Zielvorstellungen der Regierung müssen konkretisiert und im Hinblick auf das übergeordnete Regierungsprogramm koordiniert werden. Dies bedeutet, es muß zunächst Klarheit über das angestrebte Ziel und die Empfänger der Budgetleistungen herrschen;
- die Planung des Haushalts ist mit der Planung der gesamten Regierungstätigkeit zu verbinden;
- für Entscheidungen sind alle relevanten Informationen, insbesondere über die verfügbaren Ressourcen, mögliche Handlungsalternativen und deren Kosten zu beschaffen und zu verarbeiten.

⁴⁴ Vgl. Rürup (1971), S. 30 f.

Das praktizierte Haushaltsverfahren verstößt mehr oder weniger deutlich gegen alle genannten Kriterien. Zunächst ist offensichtlich, daß der Schwerpunkt der Haushaltsplanung nicht im Kabinett oder beim Kanzler liegt, sondern bei den Ressortchefs und sogar auf niedrigeren Rängen in den Ministerien. Daneben fehlt es an der Vorgabe von Zielen und Programmschwerpunkten für die einzelnen Behörden. Mit dem jährlichen Haushaltsrundschreiben steht der Regierung ein geeignetes Instrument zur Verfügung, um den nachgeordneten Verwaltungen Rahmendaten für die Aufstellung ihrer Haushaltsvoranschläge zu geben; dieses wird aber nicht genutzt. Aufgrund der genannten Mängel kommt es auch nicht zu einer ausreichenden Verknüpfung zwischen Haushalts- und Regierungsprogrammplanung.

Bei der Verarbeitung von Informationen über Handlungsalternativen ist zu kritisieren, daß die Verwaltung selbst keinen Anreiz hat, nach Alternativen zu suchen. Der Grund dafür ist, daß das Entwickeln von Programmalternativen Zielvorgaben voraussetzt, zu deren Realisierung die Programme beitragen sollen.

Die wesentliche Schwäche des Haushaltsverfahrens liegt also darin, daß Zielvorgaben oder Programmschwerpunkte für die einzelnen Behörden fehlen. Der Verwaltung werden auch keine Einnahmebeträge an die Hand gegeben, die Ausdruck für das politische Programm der Regierung sind und den Spielraum für Voranschläge der Verwaltung begrenzen. Jede Behörde plant daher ihre Ausgaben sozusagen ins Blaue, indem sie sich bei den Voranschlägen am Vorjahresbudget orientiert und insofern den Haushalt überrollt; auf diesen Betrag wird in der Regel ein Zuschlag erhoben, der mit allgemeinen Kostensteigerungen begründet wird. Dieses Vorge-

hen macht grundlegende Änderungen der Haushaltsstruktur und des -volumens unmöglich. Die Haushaltsaufstellung vollzieht sich "in einem politischen Vakuum, das überwiegend durch ressortegoistische Ziele ausgefüllt wird."⁴⁵

Aufgrund dieser Schwäche hat die Verwaltung verschiedene Strategien für den Aufstellungsprozeß entwickelt. Grundsatz ist dabei, daß der Vorjahresetat in jedem Falle für die Erfüllung der Aufgaben benötigt wird und nur um die Verteilung der Zuwächse konkurriert werden muß. Daher erhöht die Behörde entweder ihre Ansätze so, daß nach der erwarteten Kürzung durch den Finanzminister gerade der tatsächlich benötigte Betrag verbleibt oder sie hält sich in mehreren Haushaltsjahren mit Mehrforderungen zurück, um dadurch Vertrauen zu schaffen; erhebt diese Behörde dann später höhere Forderungen, werden sie aufgrund des guten Image recht schnell bewilligt.

Neuanforderungen werden oft mit einem bewußt gering gehaltenen Mittelbedarf eingebracht, um die Aufnahme ins Budget zu erleichtern. Folgekosten und Mittel für Ergänzungsmaßnahmen lassen sich dann später relativ einfach durchsetzen, da die Maßnahme selbst schon bewilligt ist und der Abbruch eines Programms politisch kaum vertretbar ist.⁴⁶

Die praktizierten Strategien der Verwaltung verdeutlichen, daß in der Sachfrage der Haushaltsaufstellung zwischen den obersten Bundesbehörden und den Behörden der Geschäftsbereiche sowie zwischen BMF und Fachministerien kein Vertrauensverhältnis besteht. Statt die Etatansätze in gemeinsamen, konstruktiven Verhandlungen nur unter den Gesichtspunkten der sachlichen

⁴⁵ Patzig (1981), S. 142, Rdziff. 121.

⁴⁶ Ebenda, S. 136, Rdziff. 114.

Notwendigkeit und finanziellen Möglichkeiten festzulegen, versuchen beide Seiten, sich gegeneinander auszuspielen.

Nur wenn nachgeordnete Stellen auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens allein die unter Wirtschaftlichkeitsaspekten erforderlichen Mittel beantragen, kann das zuständige Fachressort diese Mittel schon fast unbesehen genehmigen, und "die Forderungen der Behörden ... in den folgenden Verhandlungen mit dem Bundesminister der Finanzen auch nachhaltig ... unterstützen".⁴⁷

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob eine konsequente Befolgung der haushaltsrechtlichen Grundsätze Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit die genannten Mängel des Haushaltsaufstellungsverfahrens ausgleichen kann. Die Anwendbarkeit der genannten Grundsätze hängt wesentlich davon ab, auf welcher Ebene eine Entscheidung zu treffen ist, welche Art von Aufgabe zu erfüllen ist und ob für den jeweiligen Einzelfall ein zu verfolgendes Ziel oder ein Mittelbestand vorgegeben ist.⁴⁸

Der überwiegende Teil der staatlichen Maßnahmen ist durch Gesetz oder Vertrag festgelegt.⁴⁹ Die zu ergreifende Maßnahme und der notwendige Mittelbedarf werden folglich durch Gesetz oder Vertrag fixiert. Die Behörden, in deren Geschäftsbereich diese Ausgaben fallen, haben hier weder die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen noch die Wirtschaftlichkeit bzw. Sparsamkeit des Mittelansatzes zu beurteilen. Sie haben in solchen Fällen⁵⁰ eine ausführende Funktion und orientieren sich bei der

47 v. Köckritz/Ermisch/Lamm (1985), § 7 BHO, Rdziff. 3.

48 Vgl. Grupp (1982), S. 233.

49 Ca. 90 v. H. der Bundesausgaben fallen darunter.

50 Als Beispiele sind hier vor allem Sozialtransfers und Personalausgaben zu nennen.

Mittelverausgabung an gesetzlichen bzw. vertraglichen Regelungen; insofern unterliegt ihr Handeln dem Grundsatz der Ordnungsmäßigkeit. Bei der Veranschlagung der Mittel muß allerdings Sorge dafür getragen werden, daß der Aufwand so gering wie möglich gehalten wird, also die gesetzliche bzw. vertragliche Verpflichtung mit nicht mehr als dem vorgeschriebenen Mittelaufwand erfüllt wird. Hier ist das Sparsamkeitsprinzip bzw. die Minimumversion des Wirtschaftlichkeitsprinzips anzuwenden.⁵¹

Von weit größerem Interesse sind die Entscheidungen über die Verwendung solcher Mittel, die noch nicht für einen bestimmten Zweck festgelegt sind. Obwohl die quantitative Bedeutung dieser Mittel nicht erheblich ist, zeigen doch die Diskussionen in der Öffentlichkeit ihre politische Bedeutung.

In der haushaltspolitischen Praxis arbeitet jede Behörde und jedes Ressort eigene Programmvorstellungen und Ausgabewünsche bereits in die Vorschläge zum Haushaltsplan ein. Dabei führt die mittelbeantragende Stelle im Vorfeld der Haushaltsaufstellung mit den zuständigen Referenten im Fachressort und im BMF sowie in der Regel auch mit dem entsprechenden Berichterstatter im Haushaltsausschuß Gespräche über diesen zusätzlich geforderten Bedarf. Ziel der Bemühungen ist es, die Durchsetzung der Forderung bei den zuständigen Stellen abzusichern und Zuspruch für deren Notwendigkeit zu erlangen.

Im weiteren müssen nun zwei verschiedene Fragestellungen strikt unterschieden werden: einmal, ob eine neue Aufgabe überhaupt in den Haushalt aufgenommen wird, daneben, ob die Höhe des Ansatzes unter Wirtschaftlichkeitsaspekten gerecht-

51 Vgl. Grupp (1982), S. 236.

fertigt ist. Ein großer Teil der politischen und öffentlichen Diskussion dreht sich um mehr Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im öffentlichen Sektor. Gegenstand der Diskussion ist dabei aber meist das Festlegen der Zwecke, für die Ausgaben getätigt werden sollen, und nicht die haushaltsrechtliche Verpflichtung zu wirtschaftlichem oder sparsamem Handeln.⁵²

Zunächst ist die Entscheidung zu treffen, ob eine Aufgabe in den Katalog der zu erfüllenden Ziele aufgenommen wird. Dies ist eine rein politische Entscheidung, die der persönlichen Wertung der politischen Akteure und letztlich dem Entscheidungsträger selbst überlassen ist. Eine Beurteilung an Hand von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist unmöglich, da es sich um eine Ziel- und nicht um eine Maßnahmenentscheidung handelt. Ist der Entscheidungsträger zu einem Entschluß gelangt und wird eine Maßnahme in den Haushaltsplan aufgenommen, so ist zunächst deren Zweckmäßigkeit festzustellen. Fällt diese Prüfung positiv aus, sind die dafür erforderlichen Mittel nach dem Minimumprinzip zu veranschlagen, d. h. nur der für die Erreichung des Ziels unbedingt notwendige Bedarf ist als Voranschlag in die Haushaltsaufstellung einzubringen. Insofern bildet hier das Sparsamkeitsprinzip die Handlungsanweisung für die mit der Haushaltsaufstellung befaßten Bediensteten.

Das Sparsamkeitsprinzip bzw. die Minimumversion des Wirtschaftlichkeitsprinzips ist im Rahmen der Haushaltsaufstellung ein geeignetes Kriterium zur Bestimmung der Höhe der Voranschläge. Die konsequente Beachtung dieser Handlungsanweisung führt zu einer Beschränkung des Etats auf das sachlich unbedingt erforderliche Maß. Die Beachtung der

⁵² Vgl. ebenda, S. 235.

Zweckmäßigkeit einer Maßnahme zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung sichert eine sachgerechte Ausrichtung der Maßnahmen im Hinblick auf die Ziele. Zur Auswahl der zu verfolgenden Ziele einer Regierung oder Behörde sind diese Kriterien allerdings nicht geeignet, weil die Anwendung der Grundsätze gerade eine Zielbestimmung voraussetzt.

Die Tatsache, daß das Haushaltsvolumen ständig expandiert und neue Ausgabenprogramme entstehen, ist nicht auf einen Verstoß der Verwaltung gegen das Wirtschaftlichkeitsprinzip zurückzuführen. Die Ursache für die Haushaltsexpansion liegt im Fehlen von konkreten Zielvorgaben der Regierung für die Verwaltung. Die Regierung versäumt es, ihr politisches Programm in operationale Zielvorgaben umzuwandeln. Dadurch erhält aber einerseits die Verwaltung die Möglichkeit, eigene Ziel- und Programmvorstellungen zu entwickeln, die mit denen der Regierung nicht übereinzustimmen brauchen, andererseits haben Dritte hier eine Chance, auf die Verwaltungen zum Nutzen ihrer eigenen Interessen Einfluß zu nehmen. Für die Auswahl von Zielen aus einer Zielgesamtheit ist das Kriterium der Wirtschaftlichkeit von seiner Intention her nicht geeignet. Die fehlenden Zielvorgaben erschweren die Anwendung des Wirtschaftlichkeitsprinzips bzw. machen sie völlig unmöglich. Auch bei strenger Beachtung kann das Wirtschaftlichkeitsprinzip daher seiner Funktion einer Ausgabenbegrenzung des Gesamthaushalts im Hinblick auf das Regierungsprogramm nicht gerecht werden. Es garantiert nur, daß die Ziele und Programme, die die einzelnen Behörden und Ressorts ersatzweise wählen, mit wirtschaftlichem Mitteleinsatz verfolgt werden. Es bleibt festzustellen, daß fehlende Zielvorgaben oder unpräzise Zielformulierungen Verstößen gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Vorschub lei-

sten.⁵³

An dieser Stelle soll noch kurz erwähnt werden, daß - wie hinreichend in der Literatur beschrieben - Verstöße gegen die Sparsamkeit verwaltungs-immanent sind. Zunächst ist in diesem Zusammenhang das Besoldungssystem zu nennen: Es existiert kein Leistungslohn; nach Tarifrecht werden nur Tätigkeitsmerkmale und nicht Qualität und Quantität der tatsächlich geleisteten Arbeit bezahlt; Beförderungen nach Dienst- und Lebensalter bieten keine Leistungsanreize; der Umfang einer Dienststelle und die Zahl der nachgeordneten Behörden entscheidet über die Besoldungsgruppe des Behörden- bzw. Dienststellenleiters; ferner ist nirgendwo sonst das Prestige des Amtswalters mangels anderer Maßstäbe so an die Höhe des von ihm verwalteten Budgets gebunden wie in der öffentlichen Verwaltung.⁵⁴ Die in der Verwaltung Tätigen verlieren allein durch die Betrauung mit bestimmten Aufgaben sehr schnell den Überblick über die Gesamtverwaltung. Dies führt zu der Tendenz, die Bedeutung der eigenen Aufgaben im Verhältnis zu anderen zu überschätzen. Die Folge davon sind höhere Ansprüche an die finanzielle und häufig auch personelle Ausgestaltung der Dienststelle. Aus dem Gesagten ergibt sich, daß die Verwaltung wirksame Anreize hat, bei der Haushaltsaufstellung gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verstoßen.

III. Die Bedeutung der Begriffe Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit bei der Ausführung des Haushalts

1. Zur Praxis des Haushaltsvollzugs

⁵³ Vgl. Grupp (1982), S. 236.

⁵⁴ Vgl. Greifeld (1981), S. 52 und Jooss (1980), S. 450.

Nach der Verabschiedung des Haushaltsplans durch das Parlament und Verkündung als Gesetz liegt die Zuständigkeit für den Vollzug wieder bei der Exekutive. Dieser geschieht in einer weitgehenden Dezentralisierung. Der Haushaltsplan enthält rechtlich gesehen eine Ermächtigung der Verwaltung zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von haushaltsmäßigen Verpflichtungen; keineswegs ist die Verwaltung zur Leistung der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben verpflichtet; auch müssen die Verpflichtungsermächtigungen nicht ausgeschöpft werden.⁵⁵ Nach Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes können die Ministerien über die Ausgabebewilligungen und Verpflichtungsermächtigungen ihrer Einzelpläne eigenverantwortlich verfügen.⁵⁶

Die Verteilung der Haushaltsmittel auf die mittelbewirtschaftenden Stellen geschieht in zwei Schritten. Das BMF verteilt sie zunächst auf alle Ministerien und sonstigen Staatsorgane (z. B. Parlamentsverwaltung, Rechnungshof) durch Übersenden der jeweils relevanten Einzelpläne. Nach dieser horizontalen Mittelverteilung leiten die Ministerien die Mittel, die sie nicht selbst bewirtschaften, an die nachgeordneten Behörden weiter (vertikale Mittelverteilung). Die Haushaltsmittel werden auf diese Weise in Form der sog. Kassenanschlüsse der Verwaltungshierarchie folgend bis zur untersten Ebene verteilt. In den Kassenanschlag werden für jede mittelbewirtschaftende Behörde die Titelnummern, die Zweckbestimmungen und der Haushaltsansatz genau bezeichnet. Mit der Mittelzuweisung ist gleichzeitig die Ermächtigung verbunden, über Einnahmen und Ausgaben kassenwirksam zu verfügen und Verpflichtungsermächtigungen zu beanspruchen. Aus der Ermächtigung folgt die völlige Verantwortung der Behörde für

55 Dies ergibt sich aus § 3 Abs. 1 BHO.

56 Vgl. Korff (1975), S. 134.

die Bewirtschaftung ihrer Haushaltsmittel in sachlicher und haushaltsrechtlicher Hinsicht.⁵⁷

Wie schon bei der Etataufstellung hat der Beauftragte für den Haushalt auch beim Haushaltsvollzug eine hervorgehobene Stellung. Er hat die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung seiner Behörde zu lenken und zu überwachen. Ihm steht bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung und bei der Ausführung des Budgets ein Widerspruchsrecht zu. Das Widerspruchsrecht sowie sonstige Rechte (Einsichts-, Auskunfts-, Verhandlungsrecht) sollen es dem Haushaltsbeauftragten ermöglichen, daß er die Gesamtbelange des Bundeshaushalts sowie die finanz- und konjunkturpolitischen Erfordernisse beim Vollzug des Haushalts in seiner Behörde durchsetzen kann.⁵⁸

Bei der Ausführung des Haushalts sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Dies ist außer in § 7 Abs. 1 BHO noch einmal in § 34 Abs. 2 BHO gefordert. Diese Wiederholung muß als eine weitere Konkretisierung in der Hinsicht verstanden werden, daß speziell bei der Verausgabung der Mittel (und nur dort ist es sinnvoll!) darauf zu achten ist, daß sie nicht früher und nicht in größerem Umfang als erforderlich geleistet werden. Darüber hinaus ist zu beachten, daß zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsausführung ein Zeitraum von fast einem Jahr liegt. Die sich in dieser Zeit ergebenden Veränderungen können dazu führen, daß eine bei der Etataufstellung als wirtschaftlich erscheinende Maßnahme sich später beim Vollzug als höchst unwirtschaftlich bzw. sogar überflüssig erweist. Insofern kommt einer erneuten Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einer Maßnahme bei der Budgetausführung große Bedeutung

57 Vgl. Krüger-Spitta/Bronk (1973), S. 138.

58 Vgl. Piduch (1988), § 9 BHO, Rdziff. 3 f.

zu.

Daneben umfaßt die Pflicht der Verwaltung, die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ihres Handelns zu kontrollieren, auch die Überprüfung der Behörde selbst in organisatorischer und personalwirtschaftlicher Hinsicht. Hierbei fordert das Gesetz speziell die Nachforschung, ob die vorhandenen Aufgaben mit geringerem Sach- und Personalaufwand erledigt werden können.⁵⁹ Diese gesetzliche Forderung wird von den Verwaltungen meist nicht erfüllt. Von sich aus pflegen die Behörden - sowohl obere als auch nachgeordnete - keine Vorschläge für Personalabbau und Sachmitteleinschränkungen zu unterbreiten; vielmehr ist es umgekehrt: Grundsätzlich werden Erhöhungen dieser Etats verlangt, da das Ansehen der Behördenleitung mit dessen Höhe und der Stellenzahl wächst. Forderungen für weitere Planstellen werden in der Regel mit deutlich mehr Engagement gegenüber der vorgelagerten Behörde vertreten als Mittelanforderungen für zusätzliche Ausgabenprogramme.

Der Verwaltung ist bei der Ausführung des Haushalts jede eigene Zielbestimmung verwehrt. Dies gilt insbesondere auch dann, "wenn nach dem vollständigen Erreichen des im Haushaltsplan bezeichneten Zwecks noch Mittel verfügbar sind".⁶⁰ In der Praxis führen Mittelbestände am Jahresende, besonders im Sachmittelbereich, zum Phänomen des sog. "Dezemberfiebers".⁶¹ Überschüssige Mittel werden um jeden Preis bis zum Jahresabschluß verbraucht, damit künftige Etats nicht gekürzt werden. Aus Wirtschaftlichkeitsgründen sollten Restbestände am Jahresende zurückgegeben werden. Dies kann aber nur erreicht werden, wenn die Existenz von Haushaltsreserven nicht als Indikator für

59 Vgl. v. Köckritz/Ermisch/Lamm (1985), § 7 BHO, Rdziff. 5.

60 Grupp (1982), S. 236.

61 Vgl. dazu Diller (1985).

einen Rückgang der Aufgaben und des Arbeitsanfalls oder als "unseriöse" Forderung in vergangenen Jahren betrachtet wird. Sparsamkeitsbemühungen der Verwaltung dürfen nicht mit Budgetkürzungen sanktioniert werden.

2. Kritik am Verfahren des Haushaltsvollzugs

Durch den Haushaltsplan werden den Titilverwaltern bestimmte Haushaltsansätze, die im Prinzip nicht überschritten werden dürfen, verbindlich vorgegeben. Die Ausgaben- bzw. Inputorientierung des Haushaltsplans führt zu der verständlichen Tendenz, die zugewiesenen Mittel auch vollständig auszuschöpfen. Insofern orientiert sich die öffentliche Verwaltung an der Maximumversion des Wirtschaftlichkeitsprinzips. Dieses Verhalten ist rechtlich abgesichert, da die bewilligten Haushaltsansätze eine Ermächtigung der Behörden zur Inanspruchnahme dieser Mittel in voller Höhe darstellen. Ein solches Vorgehen ist dann aber nicht mehr an Sparsamkeit ausgerichtet, denn die Verwaltung ist in diesem Fall nur bemüht, mit den ihr laut Etat zustehenden Mitteln (Arbeitskräfte, Sachmittel, Geld) die Gesetze, Verwaltungsvorschriften und sonstigen Maßnahmen in bestmöglicher Weise zu realisieren.⁶²

Ökonomisch betrachtet erhält das Sparsamkeitsprinzip durch die Dominanz der Maximumversion des Wirtschaftlichkeitsprinzips beim Haushaltsvollzug seine Existenzberechtigung.⁶³ Die Anwendung des Sparsamkeitsgrundsatzes begrenzt eine ausufernde Mittelmaximierung auf den zur Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendigen Umfang. Daneben sichert das Befolgen des Grundsatzes eine Verausgabung der Mittel erst zum fälligen Zeitpunkt und in der sachlich erforderlichen Höhe.

62 Vgl. Eichhorn (1979), S. 15.

63 Vgl. Rürup (1980), S. 300.

Für die weitere Betrachtung des Haushaltsvollzugs ist eine Unterteilung der Gesetze in zwei Gruppen sinnvoll.⁶⁴ Zunächst gibt es Gesetze, die Konditionalprogramme einschließen, d. h. das Gesetz nennt einen Tatbestand und eine Rechtsfolge, die automatisch vom Tatbestand ausgelöst wird. Es gibt folglich eine eindeutige und zwangsläufige - daher konditionale - Verknüpfung zwischen Tatbestandsvoraussetzung und Rechtsfolge. Zweck der Konditionalprogramme ist es, Willkür der Verwaltung zu verhindern sowie Verwaltungshandeln zu vereinheitlichen und damit kalkulierbarer und kontrollierbarer zu machen. Auf diese Weise gelingt es der Regierung, das Verwaltungshandeln im Hinblick auf das politisch Gewollte zu steuern. Gesetze mit Konditionalprogrammen findet man in allen Bereichen, in denen eine einheitliche Verwaltungsleistung erbracht werden muß, also z. B. im Rahmen der Sozialgesetzgebung.

In den letzten Jahren hat aber ein anderer Gesetzestyp an Bedeutung gewonnen. Es sind dies Gesetze mit Final- bzw. Zweckprogrammen. Ihre Besonderheit gegenüber den Konditionalprogrammen ist, daß sie nicht mehr eine rechtlich gebundene Handlungsfolge der Verwaltung festschreiben, sondern nur noch einen bestimmten Zweck bzw. ein zweckorientiertes Verwaltungshandeln der Exekutive vorgeben. Der Verwaltung bleibt es dann selbst überlassen, welchen Weg sie zur Erreichung des Gesetzesauftrages beschreitet, d. h. unter Beachtung der gesetzlichen und materiellen Restriktionen kann sie nach eigener Vorstellung "zweckrational" verfahren. Als Beispiele für Gesetze mit Finalprogrammen können das StWG sowie die Raumordnungsgesetze angeführt werden. Konditional- und Finalprogramme unterscheiden sich

64 Vgl. dazu ebenda, S. 303.

auch dadurch, wer die Verantwortung für das Verhältnis von Verwaltungsleistung zu Handlungserfolg trägt. Bei Konditionalprogrammen liegt die Verantwortung beim Gesetzgeber selbst, bei Finalprogrammen überträgt der Gesetzgeber sie auf die Verwaltung.

Betrachtet man die Anwendbarkeit der haushaltsrechtlichen Grundsätze auf beide Gesetzestypen, so stellt man fest, daß durch den größeren Handlungsspielraum der Verwaltung bei den Finalprogrammen die Beachtung der Grundsätze an Bedeutung gewinnt. Bei Konditionalprogrammen ist das Verwaltungshandeln detailliert festgelegt. Verwaltungszweck und zu ergreifende Maßnahme sind vom Gesetzgeber vorgegeben. Die Verwaltung braucht die Zweckmäßigkeit ihres Handelns nicht in Frage zu stellen, sofern sie die Verwaltungsvorschriften beachtet. Die mittelverausgabende Behörde ist folglich nur bemüht, den vorgegebenen Etat auszus schöpfen, um damit gleichsam Aufgabenerfüllung zu demonstrieren. Ihr Handeln orientiert sich folglich an der Maximumversion des Wirtschaftlichkeitsprinzips und wird durch das Beachten des Sparsamkeitsprinzips beschränkt. Insofern sind bei Konditionalprogrammen beide Versionen des Wirtschaftlichkeitsprinzips als Handlungsanweisung anwendbar.

Finalprogramme eröffnen der Verwaltung einen größeren Handlungsspielraum für Eigeninitiativen, wodurch die Sachkenntnisse und die Sachnähe der zuständigen Behörde bei der Auswahl der Maßnahmen besser genutzt werden können. Allerdings hat die Exekutive bei jeder Maßnahme zu überprüfen, ob ihr Vorhaben sachgerecht und zweckorientiert ist. Daher ist bei Finalprogrammen zusätzlich der Grundsatz der Zweckmäßigkeit als Auswahlkriterium zu beachten.

Während des Vollzugs des Haushaltsplans ist das Verhalten der Exekutive fast schon automatisch und zwangsläufig, allerdings wahrscheinlich unbewußt, an der Maximumversion des Wirtschaftlichkeitsprinzips ausgerichtet. Dieses natürliche und verwaltungsimmanente Gebaren kann nur durch eine Beschränkung der Ausgaben auf den zur Aufgabenerfüllung unbedingt notwendigen Umfang in Grenzen gehalten werden, also durch die Verpflichtung zur Sparsamkeit. Insofern kann man sagen, daß das Verhalten der Exekutive per se nicht auf Sparsamkeit angelegt ist und es deshalb eines Kontrollmechanismus bedarf, der auf die Einhaltung dieses Grundsatzes hinwirkt. Insbesondere ist unter diesem Gesichtspunkt darauf zu dringen, daß die Zahlungen nur in der vorgeschriebenen Höhe und, was noch wichtiger ist, erst zu dem gebotenen Zeitpunkt angewiesen werden. Gerade im Hinblick auf den Zahlungszeitpunkt wird in der Praxis oft gegen das Gebot der Sparsamkeit verstoßen. So wurde in mehreren Fällen nachgewiesen, daß Behörden Vorschußzahlungen leisteten, ohne dazu verpflichtet gewesen zu sein, daß Zahlungen angewiesen wurden, ohne daß Gegenleistungen erbracht oder Rechnungen eingegangen waren.⁶⁵

Im Haushaltsvollzug könnten Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns verbessert werden, wenn den mittelbewirtschaftenden Stellen Zielvorgaben mitgeteilt würden. Weder in den Bewirtschaftungsunterlagen noch in den Instrumenten des Haushaltsvollzugs (z. B. Haushaltsüberwachungslisten) sind zu realisierende Ziele - im Sinne von der Verwaltung zu erbringende Leistungen - vorgegeben. Die Behörde bekommt nur ihren Etat zugewiesen, den sie verausgaben darf. Eine "planmäßige" Behandlung dieser Ausgaben bietet aber noch keine Garantie für ein

65 Vgl. z. B. Bemerkungen des BRH 1983, in: Bundestag-Drucksache 10/574 vom 8.11.1983.

zweckorientiertes, wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln.

Zwei Schwächen des Haushaltsvollzugs sollen im weiteren noch kurz angesprochen werden. Zunächst ist zu kritisieren, daß es an einer Koordination der Mittel im Hinblick auf ein Ziel fehlt. Es ist zu beobachten, daß für denselben Zweck Mittel aus verschiedenen Haushaltstiteln bereitgestellt werden. Dies führt leicht zu einem Zuviel und ist insofern ein unzweckmäßiges Vorgehen, das zur Verschwendung führt.⁶⁶

Daneben ist zu bemerken, daß Wirtschaftlichkeit auch die zuverlässige Meldung von Fehlentwicklungen und Mängeln voraussetzt. In der Verwaltung herrscht ein erhebliches Defizit an Rückmeldungen von unten nach oben über die Auswirkungen von Entscheidungen. Die Gründe dafür sind zahlreich: Der an der Verwaltungsspitze stehende Politiker, der vorwiegend an eine Maximierung seiner Wählerstimmen denkt, ist selbst nicht daran interessiert, Fehler und Mißerfolge in seinem Ressort zur Sprache zu bringen. Diese Einstellung wirkt sich auch auf das Verhalten der nachgeordneten Behörden aus. Ferner sind die Mitarbeiter der Behörden in beruflicher Hinsicht auf das Wohlwollen der Abteilungsleitung angewiesen, weshalb für sie auch kein Anreiz besteht, Fehler von unten nach oben zu melden. Insofern ist es das hierarchische Machtgefüge, das einen Informationsfluß von unten nach oben über Fehler, Mängel und Auswirkungen von Entscheidungen unterbindet und dadurch Informationsdefizite verursacht; dies wiederum behindert wirtschaftliches Ausgabegebaren der Verwaltung insgesamt.⁶⁷

⁶⁶ Vgl. Greifeld (1981), S. 54.

⁶⁷ Vgl. ebenda, S. 55.

IV. Die Bedeutung der Begriffe

Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit bei der Kontrolle des Haushalts

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dienen dem BRH seit jeher als Prüfungsmaßstäbe⁶⁸, ohne daß diese jemals vom Gesetzgeber geklärt oder vom BRH selbst präzisiert worden seien. Auch wenn der Inhalt der Begriffe relativ unklar ist, kann angenommen werden, daß der Gesetzgeber bei der Einführung dieser Ausdrücke ins Haushaltsrecht ihnen einen bestimmten Sinngehalt unterstellte. Geht man davon aus, daß unklare Begriffe ihren Inhalt aus dem assoziativen Verständnis beziehen, dann ist die Verwendung dieser Bezeichnungen in den verschiedenen Gesetzesnormen ein Anhaltspunkt für ihren Sinn: "Aus der Erfahrung früherer Verwendungen des Begriffs mit ihrem Kontext entsteht ein bestimmtes Begriffsbild, das bestimmte Einstellungen und Handlungen wecken soll."⁶⁹ Dies erklärt auch, warum Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit meist gemeinsam im Gesetzestext erscheinen. "Solch begriffliche Redundanz soll das Feld von Vorstellungen und Assoziationen erweitern, das Gemeinte lebendiger und dadurch präsenter machen.... Das assoziierende Verständnis wird deutlicher, wenn Bedeutungen in abgewandelter Form wiederholt werden."⁷⁰

Dieses Vorgehen des Gesetzgebers kann letztlich

68 Die Prüfungsmaßstäbe können als das dynamischste Element im System der Finanzkontrolle bezeichnet werden. Während die Entwicklung von den Grundsätzen Ordnungsmäßigkeit und Sparsamkeit hin zu Wirtschaftlichkeit vollzogen ist, ist bereits heute die Tendenz zur Formulierung neuer Prüfungsmaßstäbe erkennbar. Als solche werden in Anlehnung an die Revisionsmaßstäbe privater Unternehmen "Funktionalität" und "Qualitätssicherung" genannt. Vgl. Sandl (1987), S. 212.

69 Greifeld (1981), S. 6.

70 Ebenda.

allerdings nicht über fehlende begriffliche Klarheit der Ausdrücke Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hinwegtäuschen. Betrachtet man die Bemerkungen des BRH, so finden sich alljährlich zahlreiche Hinweise, daß Behörden und öffentliche Institutionen gegen die Prinzipien Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen haben. Während man in der Regel dem Prüfungsergebnis des BRH zustimmen kann, bleibt oft völlig unklar, wie diese Schlußfolgerungen zustande kommen. Nach eingehender Darstellung des Sachverhalts und Erläuterung der Kritikpunkte folgt unvermutet der Satz: "Dies ist ein Verstoß gegen die Wirtschaftlichkeit" oder "Der Bundesminister hat gegen die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verstoßen." Es wird dabei nicht deutlich, worauf das Urteil und die Bewertung des BRH basieren und welche Maßstäbe angelegt werden. Insofern kann man Hüttl zustimmen: "Der Vorgang der Entscheidung spielt sich meist im Bereich des sittlich bestimmten Gefühls ab. Seine Phasen treten nicht in das Licht intellektueller Erkenntnis."⁷¹ Die Klage, daß "die Spruchpraxis der Rechnungshöfe von einer deutlich wahrnehmbaren Unsicherheit erfüllt (ist), wenn sie sich Wirtschaftlichkeitsfragen zuwenden"⁷², hat auch heute noch ihre Berechtigung.

Die Prüfungstätigkeit des BRH umfaßt unter dem Aspekt Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit zwei Prüfungsgebiete. Zum einen die Wirtschaftlichkeitsprüfung, zum anderen die Zweckmäßigkeitsüberprüfungen.

Bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung ist das Vorgehen des BRH nach dem Minimum- bzw. dem Maximumprinzip zu differenzieren. Ausgangspunkt einer Bewertung nach dem Minimumprinzip ist der Input,

⁷¹ Hüttl (1964), S. 211.

⁷² Ebenda.

d. h. die Höhe der zur Erreichung eines Ziels geleisteten Aufwendungen; nach dem Maximumprinzip ist der Output zu bewerten, d. h. die Ergiebigkeit der zur Erreichung des Ziels eingesetzten Mittel.⁷³

Berücksichtigt man, daß der Rechnungshof bei seiner Prüfung die Ziele der Regierung als gegeben hinnehmen muß,⁷⁴ so überrascht es nicht, daß die deutliche Mehrheit der Prüfungsfälle nach dem Minimumprinzip und damit - der zu Anfang erläuterten Begriffsabgrenzung folgend - nach dem Sparsamkeitsprinzip beurteilt wird. Dieses Vorgehen erweist sich deshalb als praktikabel, weil der zur Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendige Umfang an Ausgaben im Zweifel leichter zu bestimmen ist, als die Ergiebigkeit des Mittelseinsatzes.

Befragungen von Mitarbeitern des BRH haben zu der Erkenntnis geführt, daß sie Wirtschaftlichkeitsprüfung mit der Überprüfung gleichsetzen, ob sparsam gehandelt wird oder Verschwendung vorliegt. Sparsamkeit wird so zum Hauptprüfungskriterium. Für die Praxis der BRH-Prüfer ist eine Differenzierung zwischen den Prüfungsgrundsätzen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unerheblich, da die Prüfer nur kontrollieren, ob der Mittelaufwand vertretbar ist. Die Prüfer selbst sprechen vom Kriterium der Wirtschaftlichkeit, da es ihnen umfassender und auch moderner erscheint als das Kriterium Sparsamkeit; de facto prüfen sie aber nur nach dem Grundsatz Sparsamkeit.

73 Vgl. Zavelberg (1986), S. 103.

74 Da die Zielfixierung durch die Regierung - wie bereits erwähnt - oft unzureichend ist, versucht der Rechnungshof, die Absicht des Gesetzgebers aus Formulierungen des Gesetzestextes und den dazugehörigen Erläuterungen zu entnehmen. In schwierigen Fällen bleibt ihm - nach eigener Aussage - nur die Möglichkeit, Vermutungen anzustellen.

"Die Konzentrierung der Prüfungspraxis der Rechnungshöfe auf das Kostenminimierungsprinzip schöpft den Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit nicht aus. Jedoch begünstigt die Zweispurigkeit des Wirtschaftlichkeitsprinzips (Maximal- und Minimalprinzip) die Bevorzugung des Kostenminimierungsprinzips, da sie eine scheinbar unpolitische Prüfungspraxis ermöglicht."⁷⁵

Die Berechtigung des Rechnungshofs zur Durchführung von Zweckmäßigkeitsüberprüfungen ist heute durchweg anerkannt.⁷⁶ Dabei ist im Rahmen von Erfolgskontrollen⁷⁷ zu ermitteln, ob mit dem betrachteten Gesetz oder der Verwaltungsmaßnahme der verfolgte Zweck tatsächlich erreicht wird. Aus dieser ex-post-Überprüfung gewinnen der Rechnungshof und letztlich auch die Verwaltung Informationen für zukünftige Entscheidungen. Bei der Zweckmäßigkeitsprüfung hat der Rechnungshof von den gegebenen politischen Zielen auszugehen. Eine Kritik an der Zielvorgabe ist ihm untersagt, da dies als ein Einmischen in das politische Programm der Regierung empfunden wird.⁷⁸ Basierend auf der politischen Zielsetzung hat der Rechnungshof nachzuprüfen, ob die ergriffenen Maßnahmen geeignet sind bzw. waren, das Ziel zu erreichen, wobei sich die Zweckmäßigkeit einer Maßnahme nach Veränderungen der Zielgrößen beurteilen läßt. Der Rechnungshof hat allerdings nicht die Kompetenz, Entscheidungen der Exekutive aufzuheben oder zu verändern. Das Fehlen dieser rechtlichen Sanktionsmöglichkeit berechtigt ihn aber zu einer weitgehenden Zweckmäßigkeitskontrolle. Dabei hat der Rechnungshof den Wertungsvorrang der Exekutive zu respektieren und nur

75 Schuppert (1983), S. 889.

76 Vgl. Sauer/Blasius (1985), S. 551.

77 Zur Anwendung und Methodik von Erfolgskontrollen vgl. Böhne/König (1976); Brümmerhoff/Wolff (1974); Derlien (1976).

78 Vgl. Hans Schäfer (1977). S. 40.

dort Beanstandungen anzubringen, wo die Unzweckmäßigkeit einer Verwaltungshandlung offensichtlich ist.⁷⁹

Da der BRH politische Implikationen in seine Prüfung nicht einbezieht, berücksichtigt er auch nicht die politischen Folgen seiner Prüfungsergebnisse. So gelangte der BRH z. B. allein aufgrund von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu dem Ergebnis, einige Standortverwaltungen der Bundeswehr aufzulösen; daneben schlug er schon des öfteren vor, Personaleinsparungen in Bundesbehörden vorzunehmen. Diese Empfehlungen wurden von Regierung und Verwaltung jedesmal strikt zurückgewiesen, da sie zu unerwünschten struktur- und arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen führten.⁸⁰

Die Zweckmäßigkeitsprüfung kann als eine sinnvolle Vorarbeit im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeitsprüfung angesehen werden, denn eine unzweckmäßige Maßnahme kann nie wirtschaftlich sein. Die quantitative Bedeutung der Zweckmäßigkeitsprüfung ist im Verhältnis zu den Wirtschaftlichkeitsprüfungen allerdings gering.

Zweckmäßigkeit der Mittel vorausgesetzt, ist der Grad der Unwirtschaftlichkeit am höchsten bei nutzlosen Ausgaben, also bei einem Mittelaufwand für Ziele, die nicht erreicht werden. Gleiches gilt für den Mittelaufwand für Ziele, die auch ohne diese Maßnahme oder mit geringerem Aufwand erreicht worden wären. Insofern umfaßt die Prüfung auch die Zielerreichung einschließlich der Kausalität der Maßnahmen für die Zielerreichung.⁸¹

Eine sinnvolle Bewertung des Verwaltungshandelns ist nur unter Berücksichtigung der Ziel- bzw.

79 Vgl. Battis (1976), S. 726.

80 Vgl. Wittrock (1983 a), S. 1170; Heuer/Dommach (1986), Art. 114, Rdziff. 70.

81 Vgl. Zavelberg (1986), S. 104.

Zweckvorgaben möglich. So ist z. B. bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit einer Subventionsregelung auch der Frage nachzugehen, ob der finanzielle Aufwand und das anvisierte Ziel überhaupt in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen. Da die Ziele im Zeitablauf variabel sind, hängt die Vertretbarkeit der Ziele bzw. die Zielkonkretisierung von den Möglichkeiten ihrer Realisierung und den dabei entstehenden Nebenwirkungen ab.⁸² "Eine Beanstandung durch den Rechnungshof kommt immer dann nicht in Betracht, wenn die geprüfte Maßnahme noch vertretbar erscheint, weil der Rechnungshof nicht mit hinreichender Sicherheit aufzeigen kann, daß eine alternative Maßnahme wirtschaftlicher gewesen wäre."⁸³

Da der BRH keine Möglichkeiten hat, die Ergebnisse seiner Prüfung in die Exekutive durchzusetzen, ist er allein auf die Überzeugungskraft seiner Argumente angewiesen. Nur wenn die Beanstandungen von den Betroffenen nachvollzogen werden können, ist mit einer Verbesserung in der Verwaltung zu rechnen. Voraussetzung dafür ist aber, daß der BRH die Kriterien, die er bei seiner Prüfung heranzieht, offenlegt. Bisher jedenfalls können die Prüfungsgrundsätze nur aus den Prüfungsberichten, Denkschriften und Gutachten errahnt werden. Auch die geprüften Verwaltungen haben ein Interesse daran, die Maßstäbe, an denen sie gemessen werden, zu kennen⁸⁴. Der Erfolg der Rechnungsprüfung hängt letztlich davon ab, ob das Parlament das vom Rechnungshof erarbeitete Material für die Kontrolle der Exekutive nutzt.⁸⁵ Um dies zu erreichen, kann der Rechnungshof sich nicht auf rechtliche Instrumente stützen, sondern muß seine Beurteilung nachdrücklich vertreten.

⁸² Vgl. von Arnim (1983), S. 665.

⁸³ Ebenda, S. 667.

⁸⁴ Vgl. Sigg (1983), S. 45 f.

⁸⁵ Vgl. v. Arnim (1983), S. 665.

Anknüpfend an die Unterscheidung in Gesetze mit Konditional- und mit Finalprogrammen ist auch die Zielsetzung der Rechnungsprüfung bei den beiden Gesetzestypen unterschiedlich. Bei den Konditionalprogrammen geht es faktisch um eine Erfolgskontrolle, da der Erfolg verwaltungsextern im Gesetz bereits festgelegt wurde. Prüfungsgegenstand ist hier vorwiegend die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Eine andere Zielrichtung verfolgt die Rechnungsprüfung bei Finalprogrammen. Kontrollobjekt ist die ergebnisorientierte Effektivität des Verwaltungshandelns. Der Rechnungshof prüft daher die Frage: "War diese oder jene bestimmte Handlung geeignet, den aufgegebenen, in der Regel nicht hinreichend operationalisierten Zweck zu erreichen oder ihm zumindest näherzukommen, oder hätten andere Verhaltensweisen den gleichen Zweck schneller oder mit geringeren Kosten erreichen können?"⁸⁶

In dem Maße, in dem sich der Schwerpunkt der Gesetze und des Verwaltungshandelns von Konditionalprogrammen weg hin zu Finalprogrammen verlagert, muß die Rechnungskontrolle dieses gewandelte staatliche Aufgabenverständnis angemessen berücksichtigen. In dem Moment, in dem das Verwaltungshandeln nicht mehr explizit festgelegt ist und der Exekutive finanzielle Spielräume für zweckorientiertes Handeln eingeräumt werden, hat der Rechnungshof verstärkt die Erfolgskontrolle in seine Tätigkeit einzubeziehen. Wenn man der Exekutive Zweckprogramme zur Erfüllung überträgt, führt dies zu einer Politisierung, der nur mit einer entsprechenden Politisierung der Rechnungsprüfung, d. h. Einführung der politischen Erfolgskontrolle, Rechnung getragen werden kann. Politisieren bezieht sich in diesem Zusammenhang

86 Rürup (1980), S. 303.

allerdings nicht auf die Form der Willensbildung, sondern auf den Inhalt von Verwaltungsmaßnahmen und die Art und Weise der Aufgabenerfüllung durch die Exekutive.⁸⁷

Die Haushaltskontrolle erhält folglich unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeitsprüfung einen neuen Aufgabenbereich und damit auch eine neue Funktion: Die Haushaltskontrolle "muß zur Lieferantin von Feed-back-Informationen für den (kybernetischen) politischen Planungs- und Entscheidungsprozeß werden."⁸⁸

V. Zum weiteren Vorgehen

Bisher wurde die historische Entwicklung der haushaltsrechtlichen Grundsätze der Rechnungsprüfung und Haushaltsführung nachgezeichnet und deren Bedeutung für die Haushaltsaufstellung, -ausführung und -kontrolle erläutert. Dabei wurden die wesentlichen Kritikpunkte, insbesondere Anwendungsprobleme, angesprochen.

Im weiteren wird nun untersucht, wie diese Grundsätze in der Praxis des Budgetkreislaufs tatsächlich gehandhabt werden. Dabei werden für die Budgetaufstellung die in der Praxis beobachteten Schwächen aufgezeigt. Möglichkeiten, in dieser Phase des Budgetkreislaufs Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stärker zu berücksichtigen, werden diskutiert.

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs wird dargestellt, welche Grundsätze der Mittelbewirtschaftung heute bereits Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit berücksichtigen. Dazu werden Verbesserungsvorschläge erörtert.

⁸⁷ Vgl. ebenda.

⁸⁸ Ebenda, S. 305.

Die Kontrolle des Haushalts wird vor einem anderen Hintergrund analysiert. Ausgehend von den bisherigen Ausführungen zu den Prüfungsgrundsätzen wird nun gefragt, welche Möglichkeiten sich dem BRH heute und in der Zukunft bieten, um zu einem sachverständigen Berater (und Kontrolleur) der Wirtschaftlichkeitsfragen zu werden. In dem Maße, in dem Wirtschaftlichkeitsüberlegungen verstärkt in die Budgetplanung und -ausführung Einzug halten, muß auch der BRH die Gewähr bieten, daß er mit dieser Entwicklung Schritt hält und umfassende Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen im Rahmen der Haushaltskontrolle durchführt. Hierbei wird insbesondere auf Erfolgskontrollen als neues Aufgabengebiet des BRH eingegangen.

C. Zur Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit
und Sparsamkeit bei der Haushaltsaufstellung

I. Die Haushaltsaufstellung durch die
Verwaltung

1. Die budgetpolitische Willensbildung

a. Situationsanalyse

Im Rahmen einer systemtheoretischen Betrachtung kann die Verwaltung als Teil verschiedener Einzelsysteme angesehen werden¹:

Zunächst ist die Verwaltung in das ökonomische System einbezogen, da sie Ressourcen beansprucht und damit im Austausch mit Unternehmen und Haushalten steht. Daneben ist sie aber auch aufgrund ihres Informationsbedarfs Teil der Wissenschaft. Schließlich ist die Verwaltung in das politische System integriert, da sie einen Legitimationsbedarf hat und selbst Legitimation erzeugt.

Der öffentliche Haushalt ist der Verwaltung als Teil des ökonomischen Systems zuzuordnen, denn im Haushalt findet über die Einnahmen und Ausgaben ein Ressourcentransfer statt. Bei der Budgetierung ist die Verwaltung Mitgestalter des Haushalts und betreibt insofern Politik. Budgetierung kann daher zunächst als ein politischer Prozeß, genauer als ein politischer Allokationsprozeß verstanden werden. Erst an zweiter Stelle greifen dann wirtschaftliche Aspekte in das Geschehen ein².

Der Inhalt politischer Entscheidungen hängt weitgehend vom Verfahren der Willensbildung ab, das bezüglich seiner rechtlichen und formalen Ausgestaltung durch die Normen der BHO festgelegt ist. Diese formale Seite soll im weiteren nicht mehr betrachtet werden. Vielmehr interessiert hier der

1 Vgl. Mäding (1987), S. 29.

2 Vgl. ebenda, S. 29 f.

informelle Teil der budgetpolitischen Willensbildung. Dieser kann nur in dem Maße bestehen, in dem das formelle Verfahren der Willensbildung dies zuläßt.

Die informelle Willensbildung im Rahmen der Haushaltsaufstellung besteht darin, daß sowohl die Verwaltung selbst als auch externe Dritte versuchen, ihre Ziele, Programme und Vorstellungen über persönliche Kontakte in den Haushaltsplan einzubringen. Die dabei beschrittenen Wege sind unterschiedlich: Entwickelt die Verwaltung selbst eigene Vorstellungen, dann bemüht sie sich um Zustimmung bei verwaltungsexternen Gremien, Verbänden und Gruppierungen, um ihren Forderungen bei den Verhandlungen mit vorgelagerten Behörden mehr Nachdruck zu verleihen. Geht die Initiative von Externen aus, dann bemühen diese sich um Kontakte zu Behörden und öffentlichen Institutionen; bei Erfolg wird die Verwaltung zum Sprachrohr externer Forderungen.³

Die informelle Willensbildung gibt der Verwaltung einen enormen Einfluß auf die inhaltliche Gestaltung des Budgets. So zeigt sich in der Praxis, daß z.B. von den Bundestagsfraktionen, die verfassungsmäßig die Hauptgestalter des Budgets sein sollten, nur ca. ein Fünftel der Gesetzentwürfe eingebracht wird. Tatsache ist, daß sich die politische Bedeutung der Verwaltung im Vergleich zur ursprünglichen Funktion als streng gesetzesausführende Administration stark gewandelt hat: Sie ist heute eine "vielfältige Aufgaben bearbeitende, Entscheidungen mitbestimmende, Kompetenzen ausdehnende und "politisch orientierte" Verwaltung, die sogar einen unmittelbaren Auftrag

³ Informelle Kontakte reichen bis ins Parlament hinein. Im Vorfeld der Haushaltsverhandlungen bemühen sich z.B. die Behörden um Kontakte zu Parlamentariern, um für ihre Wünsche im Parlament Fürsprecher zu haben.

aus der Gesellschaft für sich beansprucht."⁴ Sie ergreift im Verhältnis zu Regierung und Parlament überwiegend die Initiative für Gesetze und Programme.⁵

Die Ursache für die starke politische Stellung der Verwaltung ist in ihrer "Praxisnähe" zu sehen. Kein anderes Element der Gewaltenteilung steht in einem so engen Kontakt zum politischen und ökonomischen Gesellschaftssystem wie die Verwaltung. Die Austauschbeziehungen zwischen öffentlichen Einrichtungen und externen Dritten beziehen sich zwar primär auf einen Ressourcens-transfer, allerdings liefert dieser eine gute Basis für den Transfer politischer Vorstellungen. Ferner wird von den Behörden in der täglichen Praxis erwartet, daß sie zu neuen Sachfragen Stellung nehmen und angemessen auf geänderte Umweltdaten reagieren. Hier muß die Verwaltung oft auch politische Entscheidungen treffen. Dies führt dann dazu, daß diese Vorabstimmungen zwischen öffentlichen Einrichtungen und Dritten bei der Aufstellung des nächsten Budgets als Prämissen zu berücksichtigen sind.⁶

Aufgrund des informellen Prozesses der budgetpolitischen Willensbildung kann der Haushaltsplan die ihm zugeschriebene Funktion der Koordination und der Prioritätensetzung nur unzureichend erfüllen, da er nur die finanziellen Mittel für die von Externen formulierten und an die Verwaltung herangetragenen Ziele und für sonstige

4 Böhret (1983), S. 15.

5 Es ist zu beobachten, daß die Dominanz der Verwaltung wächst, je "amateurhafter" die entsprechenden Beschlußgremien sind. Dies gilt insbesondere für kleine Gemeinden mit ehrenamtlichen Gemeindevertretern und -politikern, die sich mit dem Haushalt zu beschäftigen haben. Da ihnen Sachkenntnisse in Bezug auf die Verwaltung fehlen, haben sie den Forderungen der Verwaltung nichts entgegenzusetzen.

6 Vgl. Reiner mann (1979), S. 160.

von der Verwaltung erhobene Ausgabenanforderungen bereitstellt.⁷

Das Haushaltsaufstellungsverfahren ist, abgesehen von dem formalen Prozeß, das Ergebnis eines "politischen Bargaining-Prozesses"⁸ und damit eines Kompromisses. Er trägt der jeweiligen politischen Konstellation Rechnung. Persönliches Durchsetzungsvermögen, informelle Kontakte und politische Stimmung sind die entscheidenden Variablen dieses Systems; sie dominieren die budgetpolitische Willensbildung.

Welche Bedeutung das Prinzip der Wirtschaftlichkeit in diesem Prozeß hat, kann nicht eindeutig bestimmt werden. Nur eines steht fest: Wirtschaftlichkeit hat kaum einen Anwalt im System der Haushaltsaufstellung.⁹ Rein formal ist die Anwendung dieses Kriteriums garantiert. Ob es auch für den informellen Teil des Haushaltsaufstellungsverfahrens eine Bedeutung hat, muß zumindest stark angezweifelt werden. Es kann davon ausgegangen werden, daß derjenige - Verwaltung oder Externer -, der ein Ziel bzw. Programm im Haushalt durchsetzen will, nicht nur die Zielformulierung als Vorleistung erbringt, sondern in der Regel auch gleich das passende Instrumentarium zur Erreichung des vorgeschlagenen Zieles liefert. Hierbei besteht die Gefahr, daß auch die Auswahl der Instrumente eher politisch motiviert ist, und weniger wirtschaftlichen Beurteilungen unterliegt. Öffentliche Aufgaben werden oft nicht wegen ihres ökonomischen Nutzens betrieben, sondern weil sie ideologisch als richtig und sinnvoll anerkannt werden.¹⁰ In dem Maße, in dem es sich bei öffentlichen Aufgaben um "politisch gesetzte Vorränge bei der Befriedigung

7 Vgl. Böhret (1983), S. 70.

8 Lange (1987), S. 60.

9 Vgl. Mäding (1987), S. 42.

10 Vgl. dazu Kurt Schmidt (1985), S. 53 ff. und Rainer Koch (1979), S. 131.

gruppenspezifischer Bedürfnisse handelt"¹¹, tritt Wirtschaftlichkeit als Kriterium für die Aufstellung des Haushalts zunehmend in den Hintergrund, um schließlich zu einer reinen Formvorschrift zu degenerieren.

b. Die "Strategie der unzusammenhängenden kleinen Schritte" als Erklärungsansatz der budgetpolitischen Willensbildung

Willensbildung wird als ein Evaluationsprozeß verstanden, bei dem durch überlegtes oder intuitives Wählen zwischen unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten eine Alternative bestimmt wird, die als günstig erscheint und im weiteren als Handlungsgrundlage dienen soll. Der Prozeß wird durch Umweltdaten und deren Veränderungen mehr oder weniger stark beeinflusst. Man spricht von einem offenen Modell der Willensbildung, wenn die Auseinandersetzungen mit wechselnden und komplexen Umwelteinflüssen bewußt in die Analyse des Willensbildungsprozesses miteinbezogen werden.¹²

Den Budgetentscheidungen der öffentlichen Hand fehlen meist eine vollständige Übersicht über das Entscheidungsfeld und eine umfassende Kenntnis der Problemsituation. Sie werden unter ungünstigen Bedingungen wie lückenhafter Information, schlecht definierten Zielvorgaben sowie wenig operationalen Wertbegriffen getroffen. Es handelt sich also um unvollständig formulierte Entscheidungsprobleme in einem sehr komplexen Aufgabenzusammenhang. Aus diesem Grunde eignen sich für die Analyse der budgetpolitischen Willensbildung nur offene Willensbildungsmodelle, da nur sie die unvollständigen Entscheidungsgrundlagen in ihrem

¹¹ Ebenda.

¹² Vgl. Teuscher (1976), S. 5.

Konzept berücksichtigen, aber gleichzeitig auch die Frage des Zustandekommens und der Beeinflussung von Entscheidungsgrundlagen untersuchen.¹³

Im Rahmen solcher Modelle wurde von David Braybrooke und Charles E. Lindblom die "Strategie der unzusammenhängenden kleinen Schritte" (Strategy of disjointed incrementalism)¹⁴ als Erklärungsansatz für die politische Willensbildung entwickelt. Basierend auf der Erkenntnis, daß ein Individuum nur mit beschränkten intellektuellen Fähigkeiten ausgestattet ist und die für das Entscheidungsproblem notwendige Information nur unvollständig zur Verfügung steht, formulieren die beiden Autoren acht Merkmale, die die Willensbildung bei politischen Entscheidungen beschreiben¹⁵:

1. Ausgangspunkt einer Entscheidung ist immer der Status quo.
2. Es wird nur eine beschränkte Zahl von Alternativen berücksichtigt, die alle nur marginale Änderungen des Status quo bedeuten.
3. Bei jeder Alternative wird nur eine beschränkte Zahl von Konsequenzen berücksichtigt.
4. Vielfach werden Ziele den gegebenen Mitteln angepaßt; daher sind Ziele und Mittel voneinander unabhängig.
5. Beschaffung und Verarbeitung neuer Daten führen zu einer Neuformulierung der Probleme.
6. Analyse und Evaluation erfolgen schrittweise, mit dem Resultat, daß Politik aus einer langen Folge von ständig verbesserten Wahlakten besteht.
7. Analyse und Evaluation sind eher auf die Beseitigung einer als negativ beurteilten

13 Vgl. ebenda, S. 25.

14 Vgl. Braybrooke/Lindblom (1963/70).

15 Vgl. ebenda, S. 83-110 und Teuscher (1976), S. 33f.

Situation ausgerichtet als auf die Erreichung eines vorgegebenen Zieles.

8. Analyse und Evaluation werden überall in der Gesellschaft vorgenommen; sie sind deshalb unverbunden und fragmentiert.

Aus den Merkmalen ergibt sich, daß politische Entscheidungen überwiegend vergangenheitsorientiert sind. Handlungsbedarf wird nur dort gesehen, wo Mißstände und Unbehagen auftreten. Es wird dann nicht nach einer fertigen und umfassenden Lösung für das gesamte Problem gesucht, sondern man beschäftigt sich mehrmals mit dem Problembereich und sucht nach Möglichkeiten der periodischen Korrektur. Das Ergebnis dieser Vorgehensweise sind die typischen "kleinen Schritte": Die Erhaltung des als befriedigend angesehenen Zustandes steht im Vordergrund, die aufgetretenen Probleme werden durch permanente, marginale Verbesserungen "schrittweise" zu lösen versucht.

Die genannten Hypothesen wurden in zahlreichen empirischen Studien, unter anderem von Aaron Wildavsky, bestätigt. Wildavsky¹⁶ spezifiziert die Ergebnisse von Braybrooke/Lindblom für den budgetpolitischen Willensbildungsprozeß. Er beobachtete insbesondere:

- Das Budget wird bei den jährlichen Haushaltsaufstellungsverhandlungen nicht neu überdacht oder geplant.
- Die überwiegende Zahl der Budgetposten wird vom alten Haushalt in den Voranschlag für den neuen Haushaltsplan übernommen. Daher stimmen Struktur und Umfang des neuen und alten Budgets im wesentlichen überein.
- Eine genauere Überprüfung einzelner Posten wird nur dort durchgeführt, wo sich im Laufe der Budgetverhandlungen massiver Widerstand

bemerkbar macht.

- Eine exakte und sachlich fundierte Überprüfung selbst der umstrittenen Budgetposten findet nicht statt; man beschäftigt sich nur mit marginalen Änderungen des Ausgabenniveaus.
- Die Entscheidenden sind sich stets bewußt, daß nur wenige Probleme endgültig entschieden werden müssen.

Diese Untersuchung zeigt, daß die "Strategie der unzusammenhängenden kleinen Schritte" offensichtlich geeignet ist, den budgetpolitischen Willensbildungsprozeß zutreffend darzustellen. Dabei muß man sich darüber im klaren sein, daß diese Strategie nur eine Beschreibung des Ist-Zustandes geben will; Aussagen, wie der ideale budgetpolitische Willensbildungsprozeß aussehen soll, will und kann sie nicht liefern.

2. Der Aufstellungserlaß des Bundesfinanzministers als Ausdruck des budgetpolitischen Willens

Das Verfahren der Haushaltsaufstellung beginnt mit dem Haushaltsrundschreiben des Bundesfinanzministers. Inhalt des Aufstellungserlasses sind technische Anweisungen an die Ressorts. Sie garantieren ein einwandfreies Aufstellungsverfahren in organisatorischer, formaler und terminlicher Hinsicht. Abgesehen von dem Sparsamkeitsappell, der rein deklaratorischen Charakter hat, enthält das Schreiben des Finanzministers keine materiellen Vorgaben.

Befragungen von Betroffenen lassen die Vermutung zu, daß dem Aufstellungserlaß keine wesentliche Bedeutung zukommt. Er gibt den Ressorts lediglich das Signal, mit der Zusammenstellung ihrer Ausgabenforderungen und den Einnahmeschätzungen zu be-

ginnen und sie als konkrete Voranschläge zu formulieren.

In der vorliegenden Form ist das Haushaltsrundschreiben kein Instrument der materiellen Haushaltsgestaltung, und dies sollte es auch nach Auffassung der zuständigen Stellen im Finanzministerium nicht sein. Trotzdem ist zu überlegen, ob dieses Instrument nicht eine mehr materielle Ausgestaltung annehmen könnte: Der Finanzminister äußert sich in Abstimmung mit dem Kabinett über die politischen Schwerpunkte des aufzustellenden Haushaltsplans. Finanzierungsengpässe und spezielle Absichten (z.B. für einen bestimmten Zeitraum werden keine neuen Leistungsgesetze verabschiedet) werden genannt.

Die Vorteile einer solchen Regelung liegen auf der Hand: Das Haushaltsrundschreiben bildet, formal betrachtet, den Anfang des Budgetierungsprozesses und ist insofern prädestiniert, auch materielle Grundsätze bekanntzugeben. Die Daten, die im Aufstellungserlaß genannt werden, können allerdings nicht rechtsverbindlich sein, sondern sollten mehr Plancharakter haben, da die Zeitspanne zwischen Aufstellungserlaß und Verabschiedung des entsprechenden Haushaltsplans zu groß ist. Auf diese Weise könnte den Ressorts eine Planungs- und Koordinierungshilfe für die eigenen Voranschläge gegeben werden.

Die ablehnende Haltung des Bundesfinanzministeriums zu diesem Vorschlag wird damit begründet, daß politische Programme aus sachlichen Erwägungen in der Verwaltungshierarchie von unten nach oben formuliert und konkretisiert werden sollen. Die Regierung muß sich lediglich um eine politische Rahmensetzung bemühen, innerhalb der die Ressorts sachnahe Politik betreiben können.

Dieser Einstellung kann grundsätzlich zugestimmt werden, da vorwiegend die nachgeordneten Institu-

tionen den Handlungsbedarf erkennen und Vorschläge für sachorientierte Abhilfe machen können. Allerdings geht dieses Vorgehen zu Lasten einer schwerpunktorientierten Politik. Es soll hier nicht der Programmbudgetierung das Wort geredet werden, da deren Mängel ausführlich diskutiert werden¹⁷ und sie schon gar nicht im Rahmen eines Haushaltsrundschreibens zu bewältigen ist. Allerdings wäre es zu begrüßen, wenn vor Aufstellung eines Haushalts den Ressorts bekannt wäre, wo in dem Haushalt die politischen Schwerpunkte zu setzen sind.¹⁸ Dadurch wird die Verhandlungsposition der begünstigten Ressorts gestärkt; andererseits können Mehrforderungen nicht begünstigter Ressorts leichter abgewehrt werden.

In der theoretischen Betrachtung kann eine mehr materielle Ausgestaltung des Aufstellungserlasses im Hinblick auf die Koordinationsfunktion des Haushaltsplans als günstig beurteilt werden. In der Praxis wird sich diese Vorstellung allerdings nicht realisieren lassen. Wenn die Regierung ihre Schwerpunkte im Aufstellungserlaß bekanntgibt, führt dies bei den betroffenen Ressorts bereits zu einem Besitzstandsdenken. Was einmal als Schwerpunkt genannt wurde, kann später im Budgetierungsprozeß nicht mehr zurückgenommen werden, auch wenn es sachlich geboten erscheint. Der Aufstellungserlaß bekommt dann allein aufgrund einer

17 Vgl. Rürup/Hansmeyer (1984), S. 55 ff. mit weiteren Literaturhinweisen.

18 Wie später noch zu verdeutlichen ist, hätte sich z.B. für den Haushalt '88 als ein Schwerpunkt die Vorgabe "Ausbau des Zivilschutzes, der Strahlenvorsorge und des Meßnetzes" angeboten. Die Bundesregierung hatte im Zuge des Reaktorunglücks von Tschernobyl und der Rheinverseuchung durch die Firma Sandoz/Basel im Jahre 1986 einen Ausbau der o.g. Maßnahmen beschlossen. Dies wurde den betroffenen Ressorts zum Teil erst im Zuge der Haushaltsverhandlungen bekannt, anderen Ressorts war dieser politische Schwerpunkt bis zur Haushaltsaufstellung unbekannt.

Erwartungshaltung der Ressorts einen quasi-rechtsverbindlichen Charakter.

Ferner ist bereits im Vorfeld der Formulierung des Haushaltsrundschreibens mit Positionskämpfen zwischen den Ressorts zu rechnen.

Was theoretisch wünschenswert ist, ist allein aus praktischen Erwägungen abzulehnen. Insofern wird das Haushaltsrundschreiben des Bundesfinanzministers nicht zu einem Steuerungsinstrument der materiellen Haushaltsgestaltung ausgebaut werden können; es kann damit auch nicht Ausdruck des budgetpolitischen Willens der Regierung sein.

3. Der mittelfristige Finanzplan als Ausdruck des budgetpolitischen Willens

Nach § 9 Absatz 1 StWG ist der Haushaltswirtschaft des Bundes eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen.¹⁹ Der Finanzplan ist ein Instrument zur Planung der mittelfristigen Wirtschafts- und Finanzpolitik. Er weist nach Höhe und Struktur alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes aus, die für die Absicherung dieser Politik für erforderlich gehalten werden. Daher wird der Finanzplan - und dies galt insbesondere bei seiner Einführung im Rahmen des StWG im Jahre 1967 - auch als "Regierungsprogramm in Zahlen" bezeichnet.

Die anfängliche Euphorie über dieses Instrument ist heute, zwanzig Jahre nach seiner Einführung, allerdings verflogen, da die Erwartungen weitgehend enttäuscht wurden. Man muß sich deshalb fragen, welche Bedeutung der mittelfristigen Finanzplanung heute noch zukommt.

¹⁹ Gemäß §14 StWG gilt dies auch für die Haushaltswirtschaft der Länder.

Der Begriff Finanzplanung bezeichnet einen regierungsinternen Planungs- und Entscheidungsprozeß, dessen Ergebnis Parlament und Öffentlichkeit über die mittelfristige Finanzpolitik der Regierung informieren soll. Dabei muß man sich stets bewußt sein, daß "das Zahlenwerk des Finanzplans immer nur eine Momentaufnahme ständiger Veränderungen darstellen kann."²⁰

Der Finanzplan wird in der Praxis zeitgleich mit dem Haushaltsplan aufgestellt, indem für jeden Haushaltstitel zunächst der Ansatz des Haushaltsplans und anschließend die Entwicklung dieses Titels im Finanzplan festgelegt werden. Dabei wächst das Volumen des Plans in der Regel mit festen Prozentsätzen von z.B. zwei oder drei Prozent pro Jahr. Nur in Ausnahmefällen wird aus Gründen der politischen Notwendigkeit bei einzelnen Titeln eine höhere Steigerung vorgenommen. Die Höhe des aufzustellenden Haushaltsansatzes ist nicht an die Vorgabe aus dem Finanzplan gebunden.

Dieses Vorgehen bei der Aufstellung des Finanzplans fördert bereits bei den Haushaltsverhandlungen die mittelfristige Orientierung durch die Entscheidung, wie sich das Niveau der vorliegenden Haushaltstitel mittelfristig entwickeln soll. Allerdings verhindern nahezu gleiche Wachstumsraten Änderungen in den Haushaltsschwerpunkten und bewirken somit eine Festschreibung des Status quo.

Die detaillierte Finanzplanung im Rahmen des Budgetierungsprozesses sowie der zunehmende Entwicklungsstand bei der EDV-gerechten Datenaufbereitung ermöglichen es heute, kurzfristig und mit nur geringem Personalaufwand anzugeben, ob ein bestimmtes Vorhaben eines Ressorts im geltenden Finanzplan abgesichert ist. Diese Angabe dient

²⁰ Overhaus (1987), S. 82.

dem Bundesfinanzminister zugleich als ein wichtiges Disziplinierungsinstrument für erhöhte Ressortanforderungen.²¹ Ferner ermöglicht die Finanzplanung bei allen Haushaltsproblemen die Berücksichtigung der mittelfristigen Auswirkungen und ihre Bewertung vor dem Hintergrund der generellen Haushaltsentwicklung des Bundes.

Der Finanzplan hat für das Bundesfinanzministerium noch eine weitere wesentliche Funktion. Es entwickelt bereits vor Eingang der Ressortforderungen für den aufzustellenden Haushaltsplan aus den Daten des Finanzplans einen eigenen Haushaltsplanentwurf. Dieser Entwurf dient dem Finanzministerium als Basis für die Haushaltsverhandlungen, da aus ihm für die BMF-Referenten Vorgaben für die Gespräche mit den Ressorts hergeleitet werden. Die BMF-Referenten haben sich an diese Vorgaben strikt zu halten und Ressortforderungen, die von den Plänen des Finanzministeriums nicht gedeckt sind, zurückzuweisen.

Das ehrgeizige Ziel, den Finanzplan als "Regierungsprogramm in Zahlen" zu nutzen, in dem bereits beschlossene Maßnahmen und Programme mit ihren zukünftigen Auswirkungen sowie künftige, noch nicht abschließend geregelte Maßnahmen dargestellt werden, ist gescheitert.²² Die Ankündigungen wurden in der politischen Diskussion aus dem Sachzusammenhang des Finanzplans herausgerissen und in Einzeldiskussionen zerredet. Ursache dafür war, daß die Planung nicht vollzugsverbindlich ist und auch regierungsintern keine Handlungsbindung besteht. Der Finanzminister muß und

²¹ Vgl. ebenda, S. 86.

²² Im Finanzplan 1968 bis 1972 wurden für eine Neuregelung des Familienlastenausgleichs 200 Mio. DM für 1972 eingeplant; zusammen mit der Aufstellung des Haushaltsentwurfs 1976 wurde für 1977 eine Mehrwertsteuererhöhung angekündigt, um die Nettokreditaufnahme im Rahmen des Art. 115 GG zu halten.

hat sich auch immer die Möglichkeit offengehalten, bei der Haushaltsaufstellung Änderungen und insbesondere Kürzungen gegenüber dem Finanzplan vorzunehmen. Auf der anderen Seite haben die Ressorts die dort lediglich angekündigten, aber noch nicht gesetzlich geregelten Leistungsverbesserungen bereits als Besitzstand empfunden, mit der Folge, daß Kürzungen kaum durchzusetzen waren. Die im Finanzplan angekündigten Verbesserungen hatten darüber hinaus dadurch, daß sie bereits vor ihrer Einführung in der politischen Diskussion standen, nur geringe Öffentlichkeitswirkung, und die Ressorts konzentrierten sich vorwiegend darauf, "Verbesserungen der Verbesserungen" im Finanzplan zu erreichen.²³

Diese negativen Erfahrungen führten dazu, daß künftige Maßnahmen immer seltener im Finanzplan angekündigt wurden. So entwickelte er sich von einem "Regierungsprogramm in Zahlen" zurück zu einer schlichten Status quo-Finanzprojektion. Mit dem Argument der fehlenden Etatreife werden Maßnahmen und ihre Risiken bzw. absehbaren Entwicklungen nicht mehr im Finanzplan festgeschrieben. Die finanziellen Mittel für solche Projekte werden dann allerdings in den Haushaltstitel "Globale Mehrausgaben", einen Posten der zentralen Risikovorsorge, eingestellt. Dieser Titel hat im Laufe der Zeit eine beachtliche Größenordnung angenommen (vgl. Tabelle 1); die dahinter stehenden Maßnahmen werden nur intern diskutiert. Dadurch verliert der Finanzplan an Aussagewert, und das ohnehin geringe Interesse der Öffentlichkeit daran geht noch mehr zurück.²⁴

23 Vgl. Overhaus (1987), S. 87.

24 Vgl. Overhaus (1987), S. 87 f.

Tab. 1: Entwicklung der Globalen Mehr- und Minderausgaben in den Bundeshaushalten von 1984 bis 1987 sowie im Finanzplan bis 1990 (in Mio. DM)

	Bundeshaushaltspläne				Finanzplan		
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Globale Mehr- u. Minderausgaben	49	285	- 138	- 1.068	1.315	5.970	9.335
Gesamtausgaben	257.143	259.340	263.480	268.545	278.800	286.800	295.000
v. H.	0,019	0,109	0,05	0,39	0,47	2,08	3,16

Quelle: Bundeshaushaltspläne 1984 - 1987,
Finanzbericht 1987. Eigene Berechnungen.

Die Rückführung der Finanzplanung auf eine reine Status quo-Finanzprojektion hat für die Finanzpolitik Vor- und Nachteile. Der Vorteil liegt darin, daß die Regierung nicht mehr im voraus und daher oft zur falschen Zeit zu einer politischen Festlegung gezwungen werden kann, von der sie später nicht mehr abrücken kann. Ein erheblicher Nachteil liegt demgegenüber darin, daß es nun für den Finanzminister schwieriger ist, alle großen und finanzwirksamen Ressortvorhaben in einer Gesamtschau in gegenseitiger Konkurrenz um knappe Mittel zur Entscheidung zu stellen. Die Ressorts können jetzt leichter Mittel beanspruchen, ohne zu den Fragen Stellung nehmen zu müssen, welchen Stellenwert ihre Forderungen in Konkurrenz mit Vorhaben anderer Ressorts einnehmen und wie sie zu finanzieren sind. Diese schwierige und undankbare Koordinationsaufgabe verbleibt dann allein bei dem Finanzminister.

Die Bedeutung der Finanzplanung als Ausdruck der budgetpolitischen Willensbildung hat stark nachgelassen. Dies liegt nicht am Instrument selbst, sondern allein am Ressortegoismus. Die Finanzpla-

nung ist mit ihrer mittelfristigen Orientierung und technischen Ausgestaltung ein ausgereiftes und effizientes Instrument der Finanzpolitik. Es müßte allerdings wieder mehr im Sinne einer zukunftsorientierten, materiellen Programmplanung genutzt werden. Dies wird in der Praxis nur gelingen, wenn sich der Finanzminister dem politischen Druck mit Erfolg erwehren kann, den die öffentliche Diskussion der angekündigten Maßnahmen auslöst.

4. Der Haushaltsplan als Ausdruck des budgetpolitischen Willens

- a. Empirische Beobachtungen: Die Haushaltsaufstellung in der Praxis**
 - aa. Vorstellung des Beobachtungsfeldes**

Die empirischen Beobachtungen beziehen sich auf die Verhandlungen für den Bundeshaushaltsplan 1988. Aus Gründen der Praktikabilität wurde lediglich das Aufstellungsverfahren eines einzigen Haushaltskapitels beobachtet. Für die Betrachtung kam nur ein "typisches" Haushaltskapitel in Frage, da die Beobachtungen Verallgemeinerungen standhalten sollten. Der Etat sollte sowohl Routineposten (z.B. Personal- und Sachausgaben), als auch politisch bedingte Programme enthalten. Die Auswahl der in Frage kommenden Kapitel wurde weiterhin dadurch beschränkt, daß eine persönliche Teilnahme an Gesprächen und Haushaltsverhandlungen auf allen Ebenen möglich sein mußte; insbesondere Geheimhaltungs- und sonstige Sicherheitsgründe durften dem nicht entgegenstehen.

Die Wahl fiel schließlich auf das Haushaltskapitel 3604: Maßnahmen der zivilen Verteidigung im Aufgabenbereich des Bundesministers des Innern einschließlich Bundesamt für Zivilschutz. Dahinter verbirgt sich zunächst das Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz, kurz Bundesamt für

Zivilschutz genannt. Dies ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern. Im Bundeshaushaltsplan wird das Bundesamt im Einzelplan 36, Zivile Verteidigung, geführt und nicht im Einzelplan 06 des Bundesinnenministeriums. Allerdings obliegt dem Bundesinnenminister die Bewirtschaftung des Kapitels 3604.

Das Bundesamt für Zivilschutz wurde am 5.12.1958 errichtet; es nimmt die folgenden Verwaltungsaufgaben des Bundes auf dem Gebiet des Zivilschutzes wahr:

- Mitwirkung bei der Vorbereitung einer einheitlichen Zivilschutzplanung,
- technisch-wissenschaftliche Zivilschutzforschung,
- Ausbildung leitender Zivilschutzkräfte,
- Auswertung von Veröffentlichungen des In- und Auslandes auf dem Gebiet des Zivilschutzes,
- Leistung technischer Dienste im Zivilschutz,
- Prüfung sowie Mitwirkung bei der Normung und Zulassung von Geräten und Mitteln für den Zivilschutz,
- Warndienst.

Ferner übt das Bundesamt einige Befugnisse im Auftrage des Bundesministers des Innern aus:

- Erweiterung des Katastrophenschutzes,
- Bevorratung von Sanitätsmaterial,
- Bereitstellung von Hilfskrankenhäusern,
- Schutz von Kulturgut,
- Schutzbaumaßnahmen,
- Vorsorgemaßnahmen nach dem Wassersicherstellungsgesetz.

Im Haushaltskapitel 3604 wird auch der Haushalt der nicht rechtsfähigen Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) veranschlagt. Die THW-Leitung ist mit dem Bundesamt für Zivilschutz organisatorisch dadurch verbunden, daß der Präsident des Bundes-

amtes mit der Wahrnehmung der Aufsicht über das THW beauftragt ist.

Das Bundesamt für Zivilschutz wird von einem Präsidenten und einem Vizepräsidenten geführt; ihnen steht der Direktor der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk zur Seite.

Das Bundesamt gliedert sich in die Abteilungen Zivilschutz, Katastrophenschutz, Warndienst und Verwaltung, ferner ist das THW mit einer eigenen Abteilung angeschlossen.

Die Ausgaben für diese Tätigkeitsgebiete werden im Haushaltsplan nach ihrer Zwecksetzung in zehn Titelgruppen zusammengefaßt:

- 01 Örtliche Einrichtungen des Warndienstes,
- 02 Warndienst,
- 03 Erweiterung des Katastrophenschutzes,
- 04 Technisches Hilfswerk,
- 05 Schutzbaumaßnahmen,
- 06 Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit,
- 07 Schutz von Kulturgut,
- 08 Katastrophenschutzschule des Bundes,
- 09 Wasserwirtschaftliche Vorsorgemaßnahmen,
- 10 Kosten der Datenverarbeitung (in der Katastrophenschutzschule des Bundes).

Die Haushaltsverhandlungen über die Voranschläge zum Einzelplan 3604 des Haushalts 1988 fanden im Februar, April und September 1987 statt. Im Februar wurden die Voranschläge zwischen dem Bundesamt und den zuständigen Haushaltsreferenten des Bundesinnenministeriums besprochen; im April fanden die Verhandlungen zwischen den BMF-Referenten und den Haushaltsreferenten des Innenministeriums, unterstützt von führenden Mitarbeitern des Bundesamtes für Zivilschutz, statt; im September schließlich wurden die Voranschläge in Gesprächen mit den Berichterstattern des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages erörtert.

In politischer Hinsicht beeinflussten zwei Ereignisse die Haushaltsverhandlungen 1988 wesentlich: der Reaktorunfall von Tschernobyl Ende April 1986 und die Rheinverschmutzung nach einem Brand in den Lagerräumen der Firma Sandoz/Basel im Herbst des gleichen Jahres.

Es kann nun nicht Aufgabe der weiteren Erörterungen sein, das Zustandekommen jedes einzelnen Haushaltstitels nachzuzeichnen und zu kommentieren. Vielmehr soll herausgearbeitet werden, wie Entscheidungen über Haushaltsansätze gefällt werden, d.h. welches die wesentlichen und häufig wiederkehrenden Argumente sind, in welcher Atmosphäre die Verhandlungen stattfinden und wie für politische Entscheidungen "haushaltsmäßige Lösungen" gefunden werden. Dabei wird darauf geachtet, ob die beobachteten Sachverhalte und die daraus gezogenen Schlußfolgerungen nur speziell für diesen Einzelplan gelten können oder ob sie ein für Haushaltsverhandlungen typisches Verhalten dokumentieren.

ab. Die Verhandlungen auf ressortinterner Ebene

Die Haushaltsverhandlungen auf ressortinterner Ebene haben das Ziel, die Voranschläge für die Haushaltspläne der dem Ministerium unterstellten Behörden zu überprüfen und zu einem Entwurf für den Einzelplan des Ministeriums zusammenzufassen. An der Gesprächsrunde nehmen auf Seiten des Ministeriums der Leiter der Haushaltsabteilung - der in der Regel auch der Haushaltsbeauftragte ist - sowie die für das zu behandelnde Haushaltskapitel zuständigen Haushaltsreferenten teil. Ihre Gesprächspartner sind die Leiter von Behörden, Institutionen oder sonstigen öffentlichen Einrichtungen, deren Etat behandelt wird. Neben dem Leiter einer Einrichtung nehmen auch Abteilungslei-

ter und Sachbearbeiter teil, um in Zweifelsfällen für Auskünfte zur Verfügung zu stehen.

Gesprächsgrundlage ist der von der Behörde zusammengestellte Haushaltsvoranschlag, der für jeden einzelnen Haushaltstitel den Ist-Betrag des vergangenen Haushaltsjahres, den Soll-Betrag des laufenden und den Soll-Betrag für das aufzustellende Haushaltsjahr, den Voranschlag, enthält. In einer gesonderten Anlage werden die Begründungen der Behörde für die Voranschläge vorgelegt.

Die Haushaltsreferenten des Ministeriums machen sich vor den Beratungen mit den Voranschlägen vertraut. Da sie meist über mehrere Jahre hinweg für dieselben Haushaltskapitel zuständig sind, wissen sie, wie die betroffene Behörde arbeitet, welche Probleme dort anstehen und welche Entwicklung der Etat in den vergangenen Jahren genommen hat. Dies ermöglicht es ihnen, auffällige Veränderungen in Niveau und Struktur schnell aufzuspüren.

Nach Aussage der Haushaltsreferenten gibt es für die Verhandlungen keine verwaltungsinternen Richtlinien. Sie werden im übrigen von den Praktikern abgelehnt, da sie wenig flexibel seien und an der Realität vorbeigingen. Es handele sich bei der Haushaltsaufstellung um Einzelfallentscheidungen, denen generelle Regelungen nicht gerecht werden könnten. Die Referenten beschreiben ihre Verhandlungsstrategie damit, daß sie nur "plausible Forderungen" der Behörden akzeptieren, die "dem Grunde und der Höhe nach für sachgerecht gehalten werden".

In den Verhandlungen wird jeder einzelne Haushaltstitel angesprochen, wobei der jeweilige Etatansatz mehr oder weniger intensiv diskutiert wird. Die große Zahl von Titeln und die relativ knappe Zeit zwingen die Gesprächspartner, sich

auf das Wesentliche zu konzentrieren.²⁵ Haushaltstitel, deren Höhe sich aus gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen ergibt, werden in der Regel ohne weitere Diskussion akzeptiert. Umstritten sind dagegen jene, deren Ansatz durch eine Ermessensentscheidung festgelegt werden muß. Darunter fallen z.B. Fragen über die Ausstattung mit Material, Bauvorhaben usw. In diesen Punkten stehen sich die Verhandlungspartner oft diametral gegenüber: Die Behörde strebt nach einer Verbesserung und Erweiterung ihrer Ausstattung, die Haushaltsreferenten wollen die Anforderungen auf ein vertretbares Maß zurückschrauben. Eine sachliche Diskussion ist hierbei oft schwierig, da die Behörde dem Ministerium in Sachkenntnissen überlegen ist. Die Referenten müssen sich auf Erfahrungswerte und letztlich auf ihr Gefühl verlassen. Sie kürzen Titelansätze unter dem Hinweis auf "haushaltsmäßige Lösungen", wenn ihnen ein Ansatz zu hoch erscheint und ihnen fachliche Argumente für eine Kürzung fehlen. Dadurch ist das endgültige Zustandekommen eines Voranschlags oft nicht mehr rational nachvollziehbar.

Eine Besonderheit bei der Budgetaufstellung liegt vor, wenn die Haushaltsverhandlungen durch eine politische Entscheidung beeinflusst werden. Dies sei am Beispiel des Kapitels 3604 erläutert. Ausgelöst durch die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl und die Rheinverseuchung durch die Firma Sandoz/Basel im Jahre 1986 war die Bevölkerung für Fragen des Zivilschutzes stärker sensibilisiert. Unter diesem Druck beschloß die Bundesregierung, im Rahmen des Haushaltsplans 1988 für den Zivilschutz mehr Mittel bereitzustellen. Eine nähere Spezifizierung, um wieviel die Ausgaben ansteigen

25 Das Haushaltskapitel 3604 z.B. umfaßt ca. 180 einzelne Titel, die ressortintern in ca. 7 Stunden besprochen wurden. Dies entspricht einer durchschnittlichen Verhandlungsdauer von 2,3 Minuten je Titel.

oder welche Maßnahmen (z.B. Schutzraumbau, Warndienst, Meßdienst) ausgedehnt werden sollten, wurde nicht vorgenommen. Die politische Weisung wurde vom Bundesamt für Zivilschutz dankbar aufgenommen: Mit dem Hinweis auf Tschernobyl und Sandoz sowie deren Folgelasten wurden Mehrforderungen gestellt, die die Vorgaben aus dem Finanzplan für 1988 um zehn bis dreißig Prozent überstiegen. Der Zuwachs an Mitteln sollte vorwiegend für die Ausstattung mit technischem Gerät und Kraftfahrzeugen, für Öffentlichkeitsarbeit, Gutachten und Baumaßnahmen verwendet werden, kurzum in fast alle Bereiche des Zivilschutzes fließen. Bei allen Haushaltstiteln, die einen deutlichen Zuwachs enthielten, wies das Bundesamt für Zivilschutz im Laufe der Verhandlungen darauf hin, daß es sich hier um Folgekosten der beiden Katastrophen handle. Dies wurde in der Regel von den Haushaltsreferenten des Bundesinnenministeriums auch akzeptiert; sie fragten nicht nach, ob die Ausgabensteigerung tatsächlich durch die beiden Katastrophen ausgelöst worden sei; vielmehr signalisierten sie, daß Forderungen, die glaubhaft mit Tschernobyl oder Sandoz begründet werden, letztlich im Haushalt auch durchgesetzt werden könnten.

Dieses Beispiel legt die Vermutung nahe, daß politische Budgetentscheidungen, die nach Niveau und Struktur zu wenig spezifiziert sind, zu einer Aufblähung des so begünstigten Haushaltskapitels führen. Die Referenten des zuständigen Ministeriums werden allein aufgrund mangelnder Detailkenntnisse diesem Bestreben nichts entgegenzusetzen haben. Sie können sich lediglich darauf konzentrieren, Titel, die offensichtlich und für jeden erkennbar überzogen sind, zu kürzen. Dabei wird wiederum nicht nach sachlichen, sondern nur nach gefühlsmäßigen, eventuell auf Erfahrung beruhenden Kriterien vorgegangen. Die Verhandlungs-

position des Fachressorts gegenüber der Fachbehörde müßte durch eine Rahmenvorgabe des politischen Entscheidungsträgers gestärkt werden.²⁶

Im allgemeinen überwiegen in den Haushaltsverhandlungen auf ressortinterner Ebene die sachlichen Entscheidungen. Die Erfahrung der Haushaltsreferenten ermöglicht es weitgehend, überzogene Titel aufzuspüren, deren Kürzung von den Behörden meist auch anstandslos akzeptiert wird. Allerdings fällt auf, daß während der Verhandlungen so gut wie nie nach durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gefragt wird. Es wird implizit unterstellt, daß solche Überlegungen bereits im Vorfeld der Gespräche von der Behörde selbst angestellt wurden. Daß dies nicht der Fall sein kann, wird schon dadurch belegt, daß sich die Behörde in der Regel nicht darauf beruft, der Voranschlag für einen Haushaltstitel sei das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Die hohe Zahl der zu behandelnden Haushaltstitel und die für eine Verhandlungsrunde nur begrenzt zur Verfügung stehende Zeit erlauben es nicht, im Rahmen der Budgetaufstellung Wirtschaftlichkeitsüberlegungen anzustellen oder gar nach wirtschaftlicheren Alternativen zu suchen.²⁷ Diese

²⁶ Es muß auch beachtet werden, daß die deutliche Erhöhung eines Ansatzes zu einer Manifestierung in den kommenden Jahren führt, da dieser Betrag im Finanzplan mit einer konstanten Wachstumsrate fortgeschrieben wird.

²⁷ Im folgenden seien zwei Beispiele für fehlende Wirtschaftlichkeitsüberlegungen genannt:

1. Das Bundesamt für Zivilschutz forderte 50.000 DM für eine "Meinungsumfrage unter Multiplikatoren (Politiker, Journalisten, Lehrer) zur Notwendigkeit einer umfassenden Gefahrenabwehr von Katastrophen jeglicher Art". Die Haushaltsreferenten des Innenministeriums bezweifelten Sinn und Zweck dieser Aktion, da die Fragestellung auf allgemeinen Konsens treffen werde. Letztlich wurden die Gelder jedoch bewilligt; das BMI empfahl aber, die Fragestellung zu präzisieren. Es liegt

Arbeit müßte daher schon zuvor von den Behörden und Institutionen zufriedenstellend erbracht werden. Ob dies jedoch geschieht, muß bezweifelt werden, zumal diese Untersuchungen aus eigener Initiative und auf eigene Rechnung der Behörden zu veranlassen sind.

Eine Erörterung von Fragen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit einer Maßnahme bietet sich im Prinzip für die ressortinternen Haushaltsverhandlungen an, denn nur dort können noch - wenn auch nur im beschränkten Umfang - Sachdiskussionen geführt werden. Auf der nächsten Gesprächsebene nimmt der Umfang der zu verhandelnden Positionen noch zu, und die sachliche Kompetenz der neuen Gesprächspartner wird geringer; damit sinken die Chancen für klärende Sachdiskussionen. Die Praxis zeigt aber, daß eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit einer Maßnahme im Rahmen der ressortinternen Haushaltsverhandlungen auch nicht geleistet wird. Sie muß deshalb bereits von den Stellen auf der untersten Ebene der Verwaltungshierarchie durchgeführt werden. Dies geschieht bisher allerdings nicht in dem erforderlichen Umfang. Letztlich bleibt daher nur die

die Vermutung nahe, daß hier eine Aktion gestartet werden soll, über deren Zweck und Inhalt der Veranstalter selbst sich nicht im klaren ist.

2. Das derzeitige Warnsystem der Bundesrepublik Deutschland basiert auf Sirenen. Die technische Entwicklung ermöglicht es heute, auch den Rundfunk in das Warnsystem einzubeziehen. Es ist daher eine Entscheidung auf höchster politischer Ebene über das Warnsystem der Zukunft zu fällen: Sirenengestütztes Warnsystem, ein Warnsystem ausschließlich über den Rundfunk oder ein kombiniertes Sirenen/Rundfunk-gestütztes Warnsystem. Obwohl der Handlungsbedarf seit einigen Jahren erkannt ist, fehlt bis heute eine Entscheidung. Dies führt dazu, daß weiter in das bestehende System investiert wird. Allein für 1988 sind 640.000 DM für den "Wiederaufbau von Warngeräten zur Vermeidung von Beschallungslücken bis zur Entscheidung über das Warnsystem" veranschlagt. Je nach Ausgang der Entscheidung - die irgendwann getroffen werden muß - ist dieses Geld eventuell fehlinvestiert.

Überprüfung durch den Rechnungshof, der das Steuerungsdefizit im Verfahren der Budgetaufstellung im Hinblick auf mehr Wirtschaftlichkeit durch verstärkte Prüfungstätigkeit kompensieren muß.

ac. Die Verhandlungen auf Referentenebene

Nach Abschluß der Haushaltsverhandlungen zwischen Behörde und zuständigem Ministerium wird der Voranschlag für das Haushaltskapitel nach Maßgabe der Verhandlungsergebnisse abgeändert, Begründungen werden ergänzt und modifiziert, fehlende Informationen in Form von Gutachten und Stellungnahmen hinzugefügt. Der neue Voranschlag bildet die Grundlage für die Haushaltsgespräche zwischen den Haushaltsreferenten des Ministeriums - der Leiter und weitere Mitarbeiter der betroffenen Behörde nehmen auch an diesem Treffen teil - und dem zuständigen Haushaltsreferenten im Bundesfinanzministerium mit seinen Mitarbeitern.

Die Verhandlungspositionen der beiden Gesprächsparteien unterscheiden sich ganz wesentlich: Die Haushälter des Fachressorts vertreten den zu behandelnden Voranschlag gegenüber dem Finanzministerium in eigener Sache. Sie stellen in ihrer Argumentation deutlich heraus, daß der Voranschlag nach Niveau und Struktur nur sachlich notwendige Ausgaben enthält und die Aufgabenstellung zweckmäßig und erforderlich ist. Die Verhandlungsposition der Haushaltsreferenten vom Finanzministerium ist dagegen von Vorgaben geprägt, die sich vorwiegend nach fiskalischen Gesichtspunkten richten. Die Referenten erhalten strikte Anweisungen für die Haushaltsverhandlungen darüber, welche Titel mit dem gleichen Ansatz wie im Vorjahr in den neuen Haushaltsplan zu übernehmen sind, welche Titel mit welcher Rate wachsen dürfen und welches die maximale Steigerungsrate für

das gesamte Haushaltskapitel ist. Diese Vorgaben entspringen einem Entwurf für den gesamten Haushaltsplan, den sich das Bundesfinanzministerium aus dem fünfjährigen Finanzplan unter Berücksichtigung besonderer politischer Gegebenheiten zusammenstellt und der bereits den gegebenen Finanzierungsspielraum einhält. Der Haushaltsreferent des Finanzministeriums hat sich an diese Vorgaben streng zu halten. Wenn er bei einem Haushaltstitel Zugeständnisse macht, muß er dies durch Kürzung bei anderen Titeln wieder ausgleichen, um die Gesamtvorgabe einzuhalten.

Bei den Verhandlungen zwischen Fachministerium und Finanzministerium treffen zum ersten Mal sachlich notwendige und gewünschte Mittelforderungen auf die gegebenen finanziellen Möglichkeiten. Entsprechend der Diskrepanz zwischen Forderungen und Möglichkeiten verlaufen die Verhandlungen in einer gespannteren Atmosphäre als in der vorherigen Gesprächsrunde. Dies wird an der konkreten Verhandlungssituation zum Kapitel 3604 deutlich: Um mehr Klarheit darüber zu schaffen, welche Mittelforderungen auf politische Einzelfallentscheidungen zurückzuführen sind, verlangte das Finanzministerium z.B., alle Ausgaben, die als Folgen von Tschernobyl und Sandoz zu betrachten sind, aus dem Voranschlag herauszunehmen und gesondert auszuweisen. Damit wurde der Voranschlag transparenter: Die Folgekosten von Tschernobyl und Sandoz wurden quantifiziert, eine sachlich nicht gerechtfertigte Haushaltsausdehnung wurde verhindert. Später sollte die Regierung dann entscheiden, in welchem Einzelplan die Folgekosten zu veranschlagen sind.²⁸ In der Diskussion gab das Innenministerium zu bedenken, daß das Interesse der Gesellschaft an Fragen des Zi-

28 Als Alternativen stehen der Einzelplan 36: Zivile Verteidigung und der Einzelplan 16: Bundesumweltministerium zur Verfügung.

vilschutzes durch die beiden Ereignisse geweckt worden sei und Maßnahmen des Zivilschutzes heute einen größeren Stellenwert in der öffentlichen Diskussion einnehmen. Dem müsse auch der Haushalt Rechnung tragen. Eine Mittelaufstockung um 28 Mio. DM, wie sie das Bundesamt für Zivilschutz fordere, sei angesichts der vom Bund bereits geleisteten Schadensersatzzahlungen von 200 Mio. DM und der Kosten für die Errichtung und Unterhaltung des neuen Bundesumweltministeriums ohnehin gering. Ferner hätte eine bessere Ausstattung insbesondere der Meßdienste so hohe Schadensersatzzahlungen verhindert.

Das Finanzministerium erkennt zwar einen Nachholbedarf auf diesem Gebiet grundsätzlich an, aber der finanzielle Rahmen erlaubt keine grundlegende Änderung der bisherigen Position. Damit wird klar, daß Steigerungen z.B. bei Ausrüstungen und Neubauten letztlich nicht durchsetzbar sind.

Die strikte Vorgabe des Finanzministeriums an seine Referenten, das Volumen der Titel im Haushalts- und Finanzplan nur um jeweils einen bestimmten Prozentsatz wachsen zu lassen, führt zwar zu "haushaltsmäßigen Lösungen", die allerdings oft nicht sachgerecht sind. So entsteht beispielsweise die Situation, daß der Ansatz nicht ausreicht, um vertragliche Verpflichtungen (z.B. Mieten) zu erfüllen; eine Mittelumbuchung beim Haushaltsvollzug wird die Folge sein. Die Pauschalsteigerung der Etatansätze führt ferner zu einer Konservierung der Haushaltsstruktur; Änderungen der politischen Schwerpunkte sind nicht erkennbar.

In den Haushaltsverhandlungen zwischen Fachministerium und Finanzministerium spielen Sachfragen kaum noch eine Rolle; es dominieren Finanzierungsüberlegungen. Sachdiskussionen und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen finden nicht statt,

da die Haushaltsreferenten des Finanzministeriums dafür nicht die Kompetenz haben und auch nicht haben können. Insofern sind sie solchen Argumenten nur wenig zugänglich und orientieren sich bei der Mittelveranschlagung an ihren internen Titelvorgaben.

Im Rahmen des offiziellen Verfahrens der Etataufstellung kann eine Änderung der Haushaltsstruktur nicht vorgenommen werden und auch die Durchsetzung politischer Schwerpunkte gelingt nicht immer. Daher gewinnen persönliche Gespräche, die außerhalb der Verhandlungen zwischen den betroffenen Behörden, Referenten und Staatssekretären geführt werden, an Bedeutung für die endgültige Gestaltung des Budgets. Wenn die informellen Kontakte erfolgreich verlaufen, werden Mehrforderungen im Anschluß an die Haushaltsverhandlungen auf höchster Ebene vor den parlamentarischen Beratungen in den Haushalt eingestellt. Insofern degeneriert das offizielle Verfahren zu einer Pflichtübung, in der nur Sachkosten, Verwaltungskosten und sonstige übliche Posten fortgeschrieben werden. Titelsätze, die die Haushaltsstruktur verändern und Ausdruck des politischen Willens sind, werden dagegen auf informellem Wege festgelegt.

Unklar bleibt dabei, ob im Rahmen der informellen Kontakte auch Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen stattfinden. Wenn diese schon im offiziellen Verfahren unterbleiben, kann davon ausgegangen werden, daß sie auch bei den informellen Gesprächen außer Acht bleiben und statt dessen politische Ermessensentscheidungen im Vordergrund stehen.

ad. Die Verhandlungen auf Berichterstattebene

Im Haushaltsausschuß des Bundestages werden für jedes Ministerium je nach Ressortumfang ein bis

drei Berichterstatter sowie mehrere Mitberichter-
 statter bestellt, die sich ihren Geschäftsbereich
 untereinander aufteilen. Die Funktion des Be-
 richterstatters ist die eines kritischen Beglei-
 ters der finanzpolitisch wirksamen Entwicklung in
 "seinem" Ministerium. "Er ist zugleich Mahner und
 Berater."²⁹ Er erwirbt Detailkenntnisse in sei-
 nem Zuständigkeitsbereich wie kein anderer Abge-
 ordneter. Die Zusammenarbeit zwischen Berichter-
 statter und den Mitarbeitern seines Ministeriums
 ist eng und vertraulich, wobei aber jede Seite
 von der anderen abhängig ist. Das Ressort weiß um
 die Bedeutung des Berichterstatters; ohne ihn
 geht in der Regel im Haushaltsausschuß nichts und
 genau dort muß aber der Haushalt des Ressorts be-
 willigt werden. Der Haushälter auf der anderen
 Seite ist auf Informationen über Entwicklungen
 und Vorhaben in seinem Ressort angewiesen, um im
 Ausschuß die seinen Bereich betreffenden Sachent-
 scheidungen vorbereiten zu können.

Je mehr die Vorschläge des Berichterstatters im
 Ministerium gehört werden, um so mehr kann er im
 Haushaltsausschuß ein Sachwalter der berechtigten
 Interessen des Ministeriums sein. "Denn eines ist
 klar: Das Votum des Berichterstatters im Haus-
 haltsausschuß und in dessen Fraktionen hat auf-
 grund seines größeren Einblickes und seiner De-
 tailkenntnisse Gewicht, gibt in der Regel den
 Ausschlag."³⁰

Auf der Suche des Haushälters nach dem finanzpo-
 litisch Möglichen und Vertretbaren für den Haus-
 haltsplan seines Ressorts und als Grundlage für
 eine Beratung im Haushaltsausschuß spielt das Be-
 richterstattergespräch eine wesentliche Rolle. An
 diesem Gespräch nehmen außer den Bericht- und

29 Gerster (1984), S. 16.

30 Ebenda, S. 17.

Mitberichterstattem Leitungskräfte des Fachressorts und dessen Abteilungen, Präsidenten und Direktoren nachgeordneter Behörden, zuständige Beamte des Finanzministeriums sowie Vertreter des Bundesrechnungshofes teil. In diesem Kreis wird der gesamte Einzelplan, Kapitel und Titel nacheinander durchberaten.³¹

Ziel des Gesprächs ist die Entwicklung gemeinsamer, von allen Berichterstattem getragenen Vorschlägen zur Gestaltung des Haushalts. Die Parlamentarier stellen am Ende der Beratungen ihre Änderungsvorschläge für die Regierungsvorlage zusammen. Diese bestehen aus Kürzungs-, Streichungs- und Erhöhungsanträgen und bilden zusammen mit der Regierungsvorlage die Grundlage für die Beratungen im Haushaltsausschuß.

Das Berichterstattegespräch dient den Parlamentariern zunächst zur Beschaffung von Informationen. Daraus folgt zwangsläufig, daß haushaltstechnische Details nicht wie in den vorausgegangenen Verhandlungsrunden die entscheidende Rolle spielen. Vielmehr liegt der Schwerpunkt auf Sachfragen, Einzelentscheidungen und Angemessenheitsüberlegungen. Die Abgeordneten beurteilen den ihnen vorgelegten Haushaltsentwurf unter dem Blickwinkel des politisch Gewollten und finanziell Möglichen. Eigeninitiativen des Ressorts, die mit der allgemeinen politischen Ausrichtung des Gesamtetats nicht in Einklang stehen, werden unterbunden. Überhöhte Haushaltstitel, die in den vorhergegangenen Verhandlungen "durchrutschten", werden jetzt von den Berichterstattem angesprochen. Da sie persönlich nicht in den Verwaltungsapparat eingebunden sind, wagen sie es auch, in Besitzstände einzugreifen und Änderungen zu bewirken.

31 Vgl. ebenda, S. 25.

Auf der anderen Seite ergreifen die Berichterstatter von sich aus auch die Gelegenheit, einen Haushaltstitel zu erhöhen. Dahinter stehen dann meist Wünsche von Organisationen, Instituten und Privaten, die dem Berichterstatter ihr Anliegen in direkten Konsultationen bereits im Vorfeld der eigentlichen Haushaltsaufstellung vorgetragen haben, und von deren Zweckmäßigkeit bzw. Angemessenheit sich der Berichterstatter durch anderweitige Kontakte und persönliche Besuche vergewissert hat.

Den Berichterstattern gelingt es in der Regel, den vorliegenden Etatansatz insgesamt noch deutlich zu kürzen. Gekürzt wird jedesmal, wenn die entsprechende Behörde ihren Voranschlag nicht stichhaltig begründen kann bzw. dies die Parlamentarier nicht überzeugt.

Das Sparpostulat steht im Berichterstattergespräch also an oberster Stelle. Da die Abgeordneten später im Haushaltsausschuß den Haushalt ihres Ressorts in den Gesamtetat einbinden und sie letztlich die Garantie für einen ausgeglichenen, politisch und finanziell vertretbaren Haushaltsplan übernehmen müssen, treten die Haushälter den Ressortinteressen oft entschieden entgegen. Dadurch werden überzogene Forderungen wieder auf ein vertretbares Maß zurückgeführt.

Im Berichterstattergespräch verläßt der Haushaltsvoranschlag die Ressortebene und wird nun unter dem Blickwinkel des Gesamtetats, in Konkurrenz zu den Budgets anderer Ressorts, betrachtet. Diese Ein- und Unterordnung des Einzelplans zwingt zu Kürzungen. Hierbei wird nur die Etathöhe verändert, nicht aber die Zielsetzung eines Titels in Frage gestellt. Insofern wird das Sparsamkeitsprinzip auf dieser Verhandlungsebene als Kriterium zur Feststellung der Voranschläge angewendet.

b. Beurteilung

Der Haushaltsplan ist formal betrachtet eine Zusammenstellung aller Maßnahmen und Programme, die in dem betreffenden Haushaltsjahr realisiert werden sollen. Da er zusammen mit dem Haushaltsgesetz verabschiedet wird, dokumentiert er den budgetpolitischen Willen der Regierung. Das Verfahren zur Aufstellung des Budgets legt es allerdings nahe, vom Haushalt als der Zusammenfassung der finanziell abgesicherten Ressortinteressen zu sprechen.

Da die Gespräche auf allen Ebenen unter einem enormen Zeitdruck stehen, ist eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den verschiedenen Programmen und Ressortschwerpunkten kaum möglich. Die Entscheidungskapazität der letztlich Verantwortlichen ist sowohl unter zeitlichem Aspekt als auch aus sachlichen Gründen zu gering.

Die Haushaltsaufstellung von unten nach oben bietet den Vorteil, daß auch Konflikte von unten nach oben gelöst werden und nur schwierige Entscheidungen in die höhere Entscheidungsebene gelangen. Auf jeder Hierarchiestufe wird eine entsprechende Sachplanung betrieben, und wenn man sicher sein kann, daß diese vertretbar ist, dann ist es letztlich auch der Etat.³²

Der Nachteil der dezentralen Aufgabenplanung liegt darin, daß die letztverantwortliche Entscheidungsinstantz de facto nur über einen relativ kleinen, wenn auch bedeutenden Teil des Haushalts selbst entscheidet. Auch wenn die Verhandlungen unter den Prämissen der anzustrebenden Gesamtetatsumme, der wirtschaftspolitischen Ziel-

32 Vgl. Reiner mann (1979), S. 160 f.

projektion und der allgemeinpolitischen Grundsatzentscheidungen geführt werden, werden die Entscheidungen auf höchster Ebene noch zusätzlich durch die Vorentscheidungen der vorausgegangenen Ebenen eingeengt. Ferner steht ihr als Entscheidungsgrundlage nur die von den anderen Ebenen bereits gefilterte Information zur Verfügung. Auf der anderen Seite entwickelt die Referentenebene aufgrund ihrer Vorentscheidungen ein nicht zu unterschätzendes Maß an politischem Gestaltungseffekt.³³

Das traditionelle Haushaltsverfahren ist zu sehr von einem inkrementalen Vorgehen bestimmt: Die Haushaltstitel werden meist unverändert aus dem Vorjahreshaushalt übernommen, ohne sie einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen. Bei bereits bestehenden Ausgabetiteln wird meist vermutet, daß sie auch gerechtfertigt sind. Den Schwerpunkt der Budgetverhandlungen bilden folglich die neuen Mittelanforderungen. Das Verhalten der Ressorts orientiert sich nur an Zuwächsen unter Beibehaltung der als Besitzstand empfundenen Ansätze des Vorjahres.³⁴ Damit sind die Verhandlungspositionen zwischen Finanzministerium und Ressort klar umschrieben: Das Ressort ist in der Position des Verteidigers seiner Besitzstände und Forderungen, das Finanzministerium in der des Angreifers.

Bedingt durch das traditionelle Aufstellungsverfahren ist der Haushaltsplan ein Programm, das sich erst auf dem Wege der Bedarfsanforderungen durch die verschiedenen Verwaltungs- und Regierungsebenen allmählich herauskristallisiert und schließlich auf das finanziell vertretbare Maß zusammengestrichen wird. Eine Koordinierung der

33 Vgl. Zunker (1972), S. 154; ferner: Lange (1987), S. 60.

34 Vgl. Zunker (1972), S. 152; Lüder/Budäus (1976), S.43 und Böhret (1983), S. 59.

Ressortinteressen unter dem Aspekt der finanziellen Möglichkeiten ist durchaus vertretbar, wenn sich die Regierung damit begnügt. Grundsätzlich bedarf es nicht unbedingt politischer Programmvorstellungen als Koordinationsinstrument.³⁵ Allerdings muß die Regierung sich dann trotzdem diesen Haushalt als eigenes politisches Programm zurechnen lassen und verantwortlich dafür eintreten.

Die unüberschaubare Zahl von Etatposten und die damit verbundenen Entscheidungen lassen eine dezentrale Haushaltsaufstellung sinnvoll erscheinen. Hinzu kommt, daß dies nicht die einzige Regierungstätigkeit ist und sie auch von daher in einem zeitlich begrenzten Rahmen ablaufen muß. Allerdings muß man sich vergegenwärtigen, daß mit zunehmendem Dezentralisierungsgrad auch der Kontrollaufwand steigt.

Unter Berücksichtigung der genannten Mängel im Bereich der budgetpolitischen Willensbildung kann der Haushaltsplan als Ausdruck des politischen Willens der Regierung bezeichnet werden.

5. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Kriterium der Haushaltsaufstellung

Die Beachtung bzw. Nichtbeachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist im Prozeß der Haushaltsaufstellung nicht zwangsläufig enthalten, sondern muß innerhalb des Prozesses erst realisiert werden.

Das traditionelle Verfahren ist von seiner technischen Ausgestaltung her effizient und wirksam, da es die Vorteile der dezentralen Planung und der zentralen Lenkung verbindet. Allerdings läßt dieser Prozeß Nischen und Winkel für Unwirtschaftlichkeit und Verschwendung. Diese Schwäche

35 Vgl. Zunker (1972), S. 152 f.

im Detail ist es letztendlich, die dem Staat in der Öffentlichkeit den Ruf als Verschwender von Steuergeldern einbringt. Trotzdem sind diese Mängel Einzelfälle, auch wenn sie in der Summe ein beträchtliches Ausmaß annehmen können.

Unwirtschaftlichkeit im Rahmen der budgetpolitischen Willensbildung wird vorwiegend durch Ressortegoismus, Besitzstandsdenken und externe Einflüsse verursacht. Für eine Bewilligung der Voranschläge müßten Entscheidungsalternativen und vorhandene Informationen vorher offengelegt werden. Nur rational nachvollziehbare Entscheidungen sind einer Beurteilung der Wirtschaftlichkeit zugänglich.

Untersuchungen über Wirtschaftlichkeit sind bereits im Vorfeld der Haushaltsverhandlungen durchzuführen und als Entscheidungsgrundlage über die Höhe der Etatansätze heranzuziehen. Die Durchführung der Analyse sollte den Behörden und öffentlichen Institutionen unterliegen, da nur dort eine ausreichende Sachkenntnis gegeben ist. Hier setzt dann auch die entscheidende Kritik ein: Die von den Behörden durchgeführten Untersuchungen sind von Umfang und Intensität her unzureichend. Sie unterbleiben aus Bequemlichkeit und Überschätzung der eigenen Sachkompetenz, auch wenn der Entscheidungsgegenstand einer solchen Analyse zugänglich ist. Dieses Verhalten führt in dem an sich einwandfrei funktionierenden System der Etataufstellung zu Unwirtschaftlichkeiten, die oft fälschlicherweise dem Verfahren selbst angelastet werden. Um hier Abhilfe zu schaffen, bedarf es einer umfassenden und intensiven Kontrolle durch ein unabhängiges Organ, wie es mit den Rechnungshöfen zur Verfügung steht.

Im Rahmen der Budgetierung könnte das Wirtschaftlichkeitsdenken in der Verwaltung schließlich da-

durch unterstützt werden, daß zur Festlegung von Voranschlägen zunehmend Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen (z.B. in Form von Kosten-Nutzen-Vergleichen, Alternativvorschlägen, Erläuterungen zu Programmzielen) herangezogen werden. Daneben ist auch erforderlich, daß die Regierung dem politischen Druck von außen wirksamer Widerstand leistet. Weniger politische Notwendigkeit als vielmehr wirtschaftliche Vernunft müßte das Ausgabegebahren der öffentlichen Hand bestimmen. Der Widerstand, den sie den Forderungen einzelner Begünstigter entgegenbringt, kann ein Maß für die Stärke einer Regierung sein und helfen, bereits im Zuge der Haushaltsaufstellung die Realisierung unwirtschaftlicher Maßnahmen zu unterbinden. Insofern kann die Regierung zu einem Anwalt für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im System der Haushaltsaufstellung werden.

II. Vorschläge zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bei der Haushaltsaufstellung

1. Globalvorgaben

Im Zuge der Haushaltskonsolidierung besteht Veranlassung zur Einsparung von Ausgaben. Dabei ist es üblich, daß der Finanzminister die Sparbeschlüsse trifft, d.h. er gibt vor, bei welchen Ausgabearten wieviel eingespart werden soll. Der Erfolg dieses Vorgehens hält sich bisher in Grenzen. Problematisch ist dabei, daß der Finanzminister selbst konkrete Ausgaben zur Einsparung empfiehlt, da ihm in der Regel dafür die notwendigen sachlichen Detailkenntnisse fehlen. Dies kann dann zu unzumutbaren Entscheidungen führen. Ferner signalisiert der Finanzminister mit seinen Vorschlägen den Fachministerien, wogegen sie bei der Haushaltsaufstellung kämpfen müssen und welche gesellschaftlichen und politischen Kräfte zur

Abwehr zu mobilisieren sind.³⁶

Der Vorschlag der Globalvorgaben zielt nun darauf ab, jedem Fachressort einen bestimmten maximalen Gesamtetat zuzuweisen. Die Höhe der Etats wird dabei durch das Konsolidierungsziel für den Gesamthaushalt bestimmt. Innerhalb des vorgegebenen Ausgaberahmens müssen die Ressorts dann die Budgets der ihnen unterstellten Behörden und Institutionen aufstellen. Aufgrund der größeren Sachnähe gelingt es den Ressorts besser, sachlich zweckmäßige Einsparungen in ihrem Aufgabenbereich vorzunehmen.³⁷

Wenn im Rahmen der Globalvorgaben der Finanzminister nur die Eckdaten des Haushalts festlegt, so bedeutet dies nicht, daß alle Ressorts das gleiche Etatniveau zugewiesen bekommen bzw. daß Kürzungen der Globalvorgaben linear ausfallen. Es ist vielmehr aus sachlichen Gründen angemessen, die Einsparungsvorgaben für jedes Ressort zu differenzieren. Dies kann auch als Ausdruck der politischen Schwerpunkte des Gesamtetats angesehen werden. Innerhalb der politisch motivierten Globalvorgaben entscheidet jedes Ressort dann nach sachlichen Erwägungen über die Höhe der einzelnen Haushaltstitel.

Der Vorteil des geschilderten Verfahrens liegt darin, daß die Globalvorgaben den mittelbewirtschaftenden Stellen den Entscheidungsspielraum einräumen, der ein eigenverantwortliches Handeln und einen effizienten Mitteleinsatz ermöglicht.³⁸ Dabei spielt der Finanzminister quasi die Rolle

36 Vgl. Lange (1987), S. 63.

37 Der Stadtstaat Hamburg z.B. hat Globalvorgaben schon recht erfolgreich praktiziert. Als Nebeneffekt ist dabei zu beobachten, daß es zu einer Änderung in der Ausgabenstruktur des öffentlichen Haushalts kam, die einen effizienteren Mitteleinsatz signalisierte.

38 Vgl. Lüder/Budäus (1976), S. 4.

des Generalisten: Er mischt sich nicht übermäßig in Details ein, sondern bestimmt auf der Basis mittel- und längerfristiger Projektionen die finanzpolitischen Eckdaten. Denn: "Der Versuch einer übermäßigen Detailsteuerung von hoher Hand ist der beste Garant für Erfolglosigkeit."³⁹ Somit schaffen Globalvorgaben im Rahmen der Haushaltsaufstellung die Voraussetzungen für ein wirtschaftliches Handeln der Verwaltung. Das begrenzte Budget und die festgelegten Verwaltungsaufgaben zwingen die Ressorts, die Mittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Daneben müssen sie zwangsläufig interne Kontrollen durchführen, denn Verschwendung in einer Abteilung geht zu Lasten der anderen Abteilungen. In der Konkurrenz um einen Anteil an der vorgegebenen Etatsumme ist ein wirksames Instrument zu mehr Wirtschaftlichkeit bereits bei der Haushaltsaufstellung gegeben.

Auf seiten der Verwaltung stoßen Globalvorgaben durchweg auf positive Resonanz. Die Verwaltung betont, daß dieses Instrument sie zu sachnäheren Entscheidungen und effizienterem Mitteleinsatz befähigt. Diese Einstellung einer Verwaltung, von der man üblicherweise sagt, sie scheue Eigeninitiative sowie Eigenverantwortung und bevorzuge eng umgrenzte Anweisungen, muß skeptisch machen. Vielleicht sehen die Ressorts in den Globalvorgaben die Chance, ihre Eigeninteressen besser und ungestörter zu verfolgen und eine Kontrolle ihrer Arbeit durch die oberste Verwaltungsebene zu erschweren. Wenn der eigenverantwortliche Entscheidungsspielraum der Verwaltung wächst, steigt damit auch ihre Anfälligkeit für die Einflüsse externer Interessengruppen.

Diese Nachteile der Globalvorgaben zwingen zu der Überlegung, in welchen Bereichen dieses Instrument einsetzbar ist.

Eine Verwendung auf kommunaler Ebene scheint erfolgversprechend, da es sich hier um einen überschaubaren Bereich handelt, der eine umfassende Kontrolle erlaubt. Daneben ist auch ein Einsatz von Globalvorgaben innerhalb der Fachressorts auf einer relativ niedrigen Ebene der Verwaltungshierarchie denkbar. Hier scheint es möglich zu sein, bestimmten öffentlichen Institutionen oder einzelnen Behörden globale Etatvorgaben zu geben und ihnen die Aufteilung des Gesamtbetrages auf die einzelnen Ausgabearten zu überlassen. Allerdings ist die Existenz eines umfassenden Kontrollsystems erforderlich, um Verschwendung zu unterbinden und die Durchsetzung politischer Ziele zu gewährleisten.

In diesem Rahmen können Globalvorgaben ein wirksames Instrument zur Förderung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Aufstellung des Haushalts sein.

2. Kostenrechnung

Gornas⁴⁰ hat in einer umfassenden Untersuchung zu der Frage Stellung genommen, ob die Einführung einer Kostenrechnung in das Rechnungswesen öffentlicher Verwaltungen zu mehr Wirtschaftlichkeit führt.

Gegenstand der Betrachtung sind öffentliche Verwaltungen, die auch als Verwaltungsbetriebe bezeichnet werden können, da sie als soziales Gebilde die Bereitstellung von Gütern bezwecken. Von den Verwaltungsbetrieben werden nur solche in die Analyse einbezogen, die im Haushalt einer Ge-

40 Vgl. Gornas (1976).

bietskörperschaft brutto veranschlagt werden. Diese Verwaltungen verfügen nicht über ein eigenständiges kaufmännisches Rechnungswesen, sondern unterliegen wie die Gebietskörperschaft der Kameralistik.

Gornas entwickelt eine Kostenrechnung, die in das kameralistische Rechnungswesen eines öffentlichen Betriebes integrierbar ist. Da diese Maßnahme der Förderung der Wirtschaftlichkeit dienen soll, widmet sich der Autor auch den verschiedenen Definitionen und Abgrenzungen des Begriffes Wirtschaftlichkeit. Er entscheidet sich für die Definition im Sinne von Kostenwirtschaftlichkeit, die das Verhältnis von bewertetem Faktorverbrauch (Kosten) zu erzeugten Leistungsmengen bestimmt. Die Relation wird in der Regel als Minimalprinzip formuliert, d.h. eine qualitativ und quantitativ vorgegebene Leistungsmenge soll mit minimalen Kosten produziert werden. Dabei ist zu beachten, daß diese Beziehung nur dann einen Sinn ergibt, wenn die Leistungsmenge die entscheidende Kosteneinflußgröße darstellt. Dies trifft aber sicherlich für die meisten Verwaltungsbetriebe nicht zu, denn insbesondere bei büromäßiger Leistungserstellung ist die Kapazität im Sinne von Leistungsvermögen der Produktionsfaktoren die wichtigste Kosteneinflußgröße. Daher erhält das Minimalprinzip auch noch eine andere Formulierung: Ein bestimmtes Leistungspotential soll mit minimalen Kosten angeboten werden.

Gornas kommt schließlich zu dem Ergebnis, daß allein durch die Einführung einer Kostenrechnung in öffentliche Verwaltungsbetriebe keine nennenswerte Steigerung der Wirtschaftlichkeit zu erwarten ist. Vielmehr ist bereits bei der Gestaltung der externen und internen Struktur der Verwaltungen das Prinzip der Kostenwirtschaftlichkeit zu beachten. Dabei versteht man unter externer

Struktur die Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die Verwaltungsbetriebe der einzelnen Gebietskörperschaften sowie deren Anzahl, Gliederung und Größe (im Sinne von Kapazität). Bei der internen Struktur geht es um aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen.

Der Nutzen und die Wirksamkeit der Kostenrechnung hängen vorwiegend von den organisatorischen Maßnahmen ab. Dazu zählen die Delegation von Verantwortung und die damit verbundene Dezentralisierung von Entscheidungs- und Dispositionsbefugnissen. Im Idealzustand, der sicherlich nicht erreicht werden kann, müßte der Kostenstellenleiter nicht nur für die in seinem Bereich anfallenden Kosten verantwortlich sein, sondern auch die Entscheidungs- und Dispositionsbefugnis über alle dort wirksamen Kosteneinflußgrößen besitzen. Als weitere notwendige Organisationsmaßnahme ist ein Motivationssystem einzuführen, das die Mitarbeiter in den Verwaltungen veranlaßt, zwischen dem Mitteleinsatz (Kosten) und dem Ergebnis (Leistungsmenge und vorgehaltene Kapazität) ein optimales Verhältnis zu schaffen. Hierunter ist ihr Bemühen zu verstehen, Kostenvorgaben einzuhalten oder sogar zu unterbieten, Gestaltungsvorschläge zu unterbreiten, Leistungsqualitäten zu verbessern ohne dadurch Kostensteigerungen zu verursachen. Die Motivationsinstrumente innerhalb eines Verwaltungsbetriebes sollten eine direkte Beziehung zwischen den persönlichen Interessen des Bediensteten und der Sparsamkeit seiner Handlungen herstellen. Derartige Instrumente sind zum Beispiel:

- ein Vergütungs- und Aufstiegssystem, das als Beurteilungskriterium auch den erreichten Wirtschaftlichkeitsgrad berücksichtigt,
- ein kooperativer Führungsstil und nach dessen Maßgabe
- die Delegation von Verantwortung.

Von der Einführung einer Kostenrechnung in öffentliche Verwaltungsbetriebe mit kameralistischem Rechnungswesen kann ein positiver Beitrag zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit erwartet werden. Das Ausmaß dieser Steigerung hängt davon ab, ob und in welchem Umfang die Wirksamkeit der Kostenrechnung durch die genannten organisatorischen Maßnahmen gefördert wird. In organisatorischer Hinsicht aber weist die öffentliche Verwaltung ein erhebliches Defizit auf, das teilweise sogar einen Anreiz zu unwirtschaftlichem Verhalten gibt.⁴¹

3. Wirtschaftlichkeitsgesetz

Ausgangspunkt der nachfolgenden Erörterung ist die Erkenntnis, daß, obwohl das ökonomische Handeln neben dem rechtmäßigen Handeln eine wesentliche Rolle in der Verwaltung spielt, für ökonomische Überlegungen operationale Grundsätze und Handlungsanweisungen fehlen. Die bestehenden Gesetze enthalten nur eine Aufforderung zu wirtschaftlichem Handeln; dies kann aber nicht genügen.

Auf dieser Basis entwickelt Eichhorn⁴² ein "Gesetz über die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung". Sinn dieses Wirtschaftlichkeitsgrundsatzgesetzes ist die materielle Ausgestaltung des mehr formalen Gebotes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

41 Zum Beispiel fördert das Bewilligungsverfahren im Rahmen der Haushaltsaufstellung das Bestreben der Verwaltungen, die zugewiesenen Mittel möglichst auch auszuschöpfen und nicht unbedingt Sparsamkeit walten zu lassen, da bei Etatunterschreitungen mit Kürzungen im nächsten Haushaltsjahr zu rechnen ist.

42 Vgl. Eichhorn (1979), S. 87 ff.

Im einzelnen könnte das Gesetz die folgenden Regelungen enthalten:

1. Gesetzgebung und Verwaltung haben die politischen Ziele und öffentlichen Aufgaben im Rahmen der Rechtmäßigkeit nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit zu erfüllen.
2. Wirtschaftlichkeit liegt vor, wenn das Verhältnis zwischen zu erbringenden Leistungen und Kosten günstig ausfällt.
3. Leistungen sind das in Mengen- oder Wertgrößen ausgedrückte Ergebnis des Verwaltungshandelns (Verwaltungsleistungen). Kosten umfassen den Wertverzehr an eingesetzten Mitteln, die für die Beschaffung, Erstellung und Abgabe der Leistungen erforderlich sind (Verwaltungskosten).
4. Bei der Erfüllung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen wirtschaftlichem Verwaltungshandeln, den Interessen des Verwaltungspersonals und den Wirkungen des Verwaltungshandelns auf die Öffentlichkeit anzustreben."⁴³

Bei der Entwicklung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzgesetzes standen einerseits das Haushaltsgrundsatzgesetz und die Bundeshaushaltsordnung als formale Basis des Haushaltsrechts, andererseits das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) als materielle Basis des Haushaltsrechts Pate. In Anlehnung an § 9 BHO plädiert Eichhorn daher auch für den Einsatz eines "Beauftragten für Wirtschaftlichkeit" analog dem "Beauftragten für den Haushalt". Daraus ergeben sich ergänzend die folgenden Regelungen:

5. Bei jeder größeren Dienststelle ist ein Beauftragter für Wirtschaftlichkeit zu bestel-

len. Soweit seine Arbeit nicht in einem eigenen Referat oder in einer vergleichbaren Organisationseinheit erfolgt, nimmt entweder der Leiter oder ein anderer Angehöriger der Dienststelle diese Aufgaben wahr.

6. Der Beauftragte für Wirtschaftlichkeit hat für geeignete Maßnahmen von erheblicher Wirkung auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns das Verhältnis von Leistungen und Kosten nachzuweisen. Ihm obliegt die Ausarbeitung von Richtlinien für den Kosten- und Wirtschaftlichkeitsnachweis. Im übrigen ist der Beauftragte bei allen Maßnahmen von erheblicher Wirkung auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu beteiligen."⁴⁴

Anschließend entwickelt Eichhorn noch Grundsätze einer Kostenrechnung, bei denen er Grundsätze der Gestaltung und Grundsätze der Bewertung unterscheidet.⁴⁵

Für Eichhorn ist der "entscheidende Anlaß für ein Gesetz über die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung...darin zu erblicken, daß das bislang mehr deklaratorisch gemeinte und formal traktierte Gebot der 'Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit' inhaltlich ausgestaltet wird. Dabei muß besonderer Wert auf den Nachweis der Kosten und der Wirtschaftlichkeit gelegt werden. Hierfür wären operationale und das heißt: nachprüfbare Grundsätze und Maßstäbe gesetzlich zu verankern."⁴⁶

Die Überlegung, das bestehende Haushaltsrecht durch ein weiteres Gesetz materiell auszugestalten und damit für die Praxis operabler zu machen,

⁴⁴ Ebenda, S. 90.

⁴⁵ Vgl. ebenda, S. 92 ff.

⁴⁶ Ebenda, S. 87.

ist sicherlich vertretbar. Allerdings liegt es näher, bestehende Gesetze durch Ergänzung von Normen materiell auszugestalten. So hätten z.B. die Normen der BHO zu den Kriterien Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch die von Eichhorn formulierten Regelungen ergänzt werden können. Abgesehen von dieser Kritik an der Vorgehensweise ist zu überlegen, ob eine gesetzliche Regelung überhaupt zweckmäßig ist. Durch das Wirtschaftlichkeitsgrundsatzgesetz soll die Anwendung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung gefördert werden. M.E. ist der vorgeschlagene Weg, dies über ein Gesetz zu erreichen, nicht sinnvoll. Die inhaltliche Ausgestaltung des Begriffes Wirtschaftlichkeit, die Eichhorn vorschlägt, ist nicht operationaler als die in der BHO in Verbindung mit den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur BHO. So bezeichnet Eichhorn Wirtschaftlichkeit als "günstiges" Verhältnis zwischen Kosten und Leistungen, oder er spricht von einem "ausgewogenen Verhältnis" zwischen wirtschaftlichem Verwaltungshandeln, den Mitarbeiterinteressen und der Öffentlichkeitswirkung des Verwaltungshandelns. In diesen Formulierungen sind keine operationalen Handlungsanweisungen für die Verwaltung zu erkennen.

Die mangelhafte Orientierung des Verwaltungshandelns am Wirtschaftlichkeitskriterium ist weniger durch unzureichende Kenntnis des Begriffsinhalts bedingt, als vielmehr durch die fehlende Bereitschaft der einzelnen Verwaltungen, ihr eigenes Verhalten nach diesem Kriterium kritisch zu überprüfen. In den Verwaltungen muß die Bereitschaft zu wirtschaftlichkeitsorientiertem Denken und Handeln gefördert werden. Dies sollte nicht mit Hilfe eines Gesetzes geschehen, sondern durch die Schaffung eines Umfeldes, das durch eine geeignete Organisation sowie Motivations- und Kon-

trollstruktur die Mitarbeiter zu wirtschaftlichem Handeln anhält.

4. "Blaue Prüffragen"

Im Zuge der Bemühungen der Bundesregierung um Entbürokratisierung Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahr entwickelte die "Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes" Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes.⁴⁷ Am 11. Dezember 1984 wurden die Prüffragen von der Bundesregierung beschlossen. Mit ihrer Hilfe sollen alle Rechtsetzungsvorhaben frühzeitig auf ihre Notwendigkeit und Qualität überprüft werden. Im Vordergrund stehen dabei die Vereinfachung des Rechts und die Vermeidung von Überreglementierungen. Die an der Meinungsbildung über ein Regelungsvorhaben Beteiligten haben die folgenden Fragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit des beabsichtigten Verfahrens zu beantworten:

1. Muß überhaupt etwas geschehen?
2. Welche Alternativen gibt es?
3. Muß der Bund handeln?
4. Muß ein Gesetz gemacht werden?
5. Muß jetzt gehandelt werden?
6. Ist der Regelungsumfang erforderlich?
7. Kann die Geltungsdauer beschränkt werden?
8. Ist die Regelung bürgernah und verständlich?
9. Ist die Regelung praktikabel?
10. Stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis?

Die Bundesminister des Innern und der Justiz stellten ergänzend einen Fragekatalog zusammen, der die zehn Prüffragen inhaltlich ausgestaltet.

⁴⁷ Vgl. Bundesministerium des Innern (1985), S. 51 ff.

Der Vorteil der Prüffragen ist darin zu sehen, daß sie die Entscheidungsträger zwingen, sich mit dem geplanten Vorhaben sachlich auseinanderzusetzen und die finanziellen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Allein schon die Frage nach möglichen Alternativen trägt zu mehr Transparenz bei der Entscheidungsfindung bei, da die Alternativen bezüglich ihrer Zielerreichung, ihrer Nebenwirkungen und der Kosten bewertet werden müssen. Ferner werden die Entscheidungen selbst rational nachvollziehbar.

Frage 10 verlangt die Durchführung von Kosten-Nutzen-Untersuchungen bzw. eine Begründung, wenn diese nicht durchgeführt wurde. Diese Forderung trägt direkt zur Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme als Entscheidungskriterium bei.

Die Anwendung der Prüffragen zur Beurteilung einer Maßnahme führt zu der Konsequenz, daß mit der Ablehnung eines Vorhabens eventuell berechnete Interessen enttäuscht werden. Schon aus diesem Grunde ist mit dem entschiedenen Widerstand der davon Betroffenen zu rechnen. Dies schmälert dann wiederum die Bereitschaft der Entscheidungsträger, die Prüffragen anzuwenden. Ferner können die Prüffragen nicht verhindern, daß Maßnahmen, die aufgrund des Fragenkatalogs abzulehnen sind, allein aus politischen Gründen dennoch vollzogen werden. Politische Notwendigkeit ist immer ein ausreichendes Argument, die Durchsetzung einer Maßnahme, auch vorbei an der Kontrolle durch die Prüffragen, zu erzwingen.

Abgesehen von diesen Nachteilen sind die Prüffragen geeignet, Wirtschaftlichkeit zu einem Entscheidungskriterium im Rahmen der Haushaltsaufstellung zu machen. Auch wenn die Prüffragen unter dem Blickwinkel der Entbürokratisierung und

Verwaltungsvereinfachung entwickelt wurden, können sie jedoch als Nebeneffekt einen wertvollen Beitrag zu einer Orientierung des Verwaltungshandelns am Kriterium der Wirtschaftlichkeit leisten.

D. Zur Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim Haushaltsvollzug

I. Situationsanalyse

1. Vorbemerkung

Während der Haushaltsplan in der Budgetierungsphase als Planungsinstrument bezeichnet werden kann, ist er in der Vollzugsphase ein Führungsinstrument: Der Haushaltsplan steuert nun das Verwaltungshandeln.

Der Haushaltsvollzug ist von einer Fülle gesetzlicher und verwaltungsmäßiger Formvorschriften gekennzeichnet. Sie bilden die Grundlage, daß formal gesehen die in Haushaltsgesetz und -plan festgelegten Programme und Maßnahmen auch in die Praxis umgesetzt werden. Während die Verwaltung im Budgetierungsprozeß noch Einfluß auf die Gestaltung des Etats genommen hat, ist ihr dies beim Haushaltsvollzug kaum noch möglich.

Im Vergleich zur Haushaltsaufstellung wird der Vollzug in der wissenschaftlichen Diskussion weniger beachtet. Auch in der politischen Erörterung ist die Ausführung des Haushalts von geringerer Bedeutung. Offensichtlich steht dahinter die Einstellung, mit der Feststellung des Haushalts durch das Parlament sei "alles gelaufen", die politische Brisanz vorbei.

Dies äußert sich auch darin, daß es bis heute kein eigenes Haushaltsprinzip für den Budgetvollzug gibt. Nach Thieme¹ könnte ein solcher Grundsatz lauten: Der Haushaltsvollzug ist so zu gestalten, daß die Verwaltungszwecke optimal erreicht werden.

In der Verwaltung mangelt es an Anreizen, das Verwaltungshandeln in Ablauf und Organisation

¹ Vgl. Thieme (1987), S. 157.

unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu strukturieren. Es gibt keine Innenrevision, die vorhandene Rationalisierungsreserven mobilisiert. Der Rechnungshof ist kein angemessener Ersatz. Auch fehlt es in der Regel an einer leistungsfähigen Organisationsgestaltung²; denn es gilt der Grundsatz: Jedes Verfahren ist nur so gut wie die Organisation, die das Verfahren bewältigt. Und sind es nicht oft Organisationsmängel, die das Ansehen der Verwaltung in der Öffentlichkeit prägen? Lange Bearbeitungszeiten, Warteschlangen vor Behördenzimmern, umständliche Wege usw. sind oft durch eine Umstrukturierung der Verwaltungsorganisation zu beheben; Verwaltungshandeln wird dann wirtschaftlich.

Der Haushaltsvollzug muß mehr Bedeutung als eigenständiger und wichtiger Teil des Budgetkreislaufs erlangen. Denn trotz strenger Bewirtschaftungsvorschriften bietet er der Verwaltung Handlungs- und Entscheidungsspielräume für Eigeninitiativen, die für die Umsetzung des Haushaltsplans in die Praxis wesentlich sein können. Mit der Haushaltsaufstellung ist eben doch nicht "alles gelaufen". Die Ausführung des Haushaltsplans bedarf der Steuerung und Kontrolle, um auch hier einen effizienten Mitteleinsatz und ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu erreichen.

2. Grundsätzliche Kritik am Verwaltungshandeln

Verwaltungshandeln bedeutet "die Erfüllung verfassungsrechtlich vorgegebener beziehungsweise zugelassener Verwaltungsaufgaben in den klassischen und den sozialstaatsbedingt hinzugewachsenen Funktionsbereichen".³

² Vgl. Schreiner (1983), S. 266.

³ v. Mutius (1983), S. 885.

Diese abstrakt formulierte Definition kann konkretisiert werden: Verwaltungshandeln ist jede Handlung einer Behörde oder öffentlichen Einrichtung, die auf Gesetz oder Verwaltungsvorschrift beruht und auf den Vollzug der im Haushaltsplan festgelegten Vorhaben gerichtet ist.

Mit der Etataufstellung wird der sachliche Rahmen des Verwaltungshandelns weitgehend programmiert. Im Vollzug wird dieses Handeln dann noch zusätzlich durch die gegebene Haushaltssystematik und die gesetzlich konkretisierten Budgetgrundsätze determiniert.⁴ Das gesetzliche Instrumentarium ist - abgesehen von einigen Detailfragen - prinzipiell geeignet, auch in Zeiten knapper Kassen eine Koordination zwischen Einnahmen und Ausgaben zu erreichen. Die in der Praxis auftretenden Unzulänglichkeiten sind in der Regel auf einen wenig funktionsgerechten Einsatz des zur Verfügung stehenden Instrumentariums zurückzuführen. Wenn hier Abhilfe geschaffen werden könnte, ließe sich die Koordinationsfunktion des Haushaltsplans auch beim Vollzug besser verwirklichen.

Im Zentrum des Problems einer wirtschaftlichen Verwendung von Budgetmitteln steht die Hypothese, daß die im Bewirtschaftungsprozeß tätigen Entscheidungsträger nur wenig oder sogar überhaupt nicht in Richtung einer wirtschaftlichen Mittelverwendung motiviert werden. Als Hauptursachen werden die strenge Zweckbindung der Mittel und das Fehlen von Anreizen für die Nichtausschöpfung des zugewiesenen Etats genannt. Man spricht daher auch von einer strukturell bedingten Tendenz der Verwaltung zur Mittelverschwendung.⁵

⁴ Vgl. ebenda, S. 886.

⁵ Vgl. Lüder/Budäus (1976), S. 1.

Es muß berücksichtigt werden, daß ein Teil der unwirtschaftlichen Mittelbewirtschaftung ihre Ursache bereits im Verfahren der Mittelbewilligung hat, also schon in der Haushaltsplanung zu suchen

Der Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelbewirtschaftung besagt, daß Ausgaben nur dann geleistet werden dürfen, wenn sie sachlich notwendig und zeitlich erforderlich sind (§ 34 Absatz 2 BHO). Art und Intensität der hier vorgeschriebenen Prüfung hängen im wesentlichen von den zu bewirtschaftenden Titeln ab. Bei jenen Titeln z.B., deren Inanspruchnahme sich aus gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen ergibt, ist die Prüfung rein formaler Natur.

Diese gesetzliche Forderung, die als "wenig operable Verwaltungsnorm für die Mittelbewirtschaftung"⁶ bezeichnet wird, eröffnet der mittelbewirtschaftenden Stelle einen gewissen Entscheidungsspielraum. Die Art und Weise, in der dieser Spielraum genutzt wird, hängt von folgenden Gegebenheiten ab:⁷

a) Eine Behörde nutzt ihren Entscheidungsspielraum um so intensiver, je stichhaltiger sie ihr Ausgabegebaren gegenüber der vorgelagerten Dienststelle, dem Finanzministerium und dem Rechnungshof begründen kann. Dahinter steht das Bemühen, sich nicht dem Vorwurf der Unwirtschaftlichkeit aussetzen zu wollen. Dieses Vorgehen muß aber nicht gleichbedeutend sein mit einem Streben nach Wirtschaftlichkeit.

ist. Eine effizientere Mittelverwendung setzt daher u.a. eine Bewilligungspraxis voraus, die die Voraussetzungen für rationale und nachvollziehbare Entscheidungen schafft. Dies soll aber nicht Gegenstand der weiteren Erörterung sein; vielmehr werden die Problemkreise aufgezeigt, die im gegenwärtig praktizierten Bewirtschaftungssystem bei unveränderter Bewilligungspraxis eine unwirtschaftliche Mittelverausgabung und Verschwendung hervorrufen.

6 Lüder/Budäus (1976), S. 33.

7 Vgl. ebenda, S. 34 ff.

b) Das Ausgabegebaren einer Behörde wird auch von der allgemeinen Haushaltssituation der Gebietskörperschaft und den Erwartungen bezüglich Kürzungen und Bewilligungen von nachgeforderten Mitteln bestimmt. Dabei ist die Tendenz zu beobachten, daß gerade bei schwieriger Haushaltssituation die Behörden vorwiegend jene Ausgaben tätigen, die zwar sachlich und zeitlich erforderlich, aber nur von geringer Dringlichkeit sind. Da für solche Haushaltstitel am Jahresende eventuell kein Geld mehr vorhanden sein könnte, werden sie zeitlich vorgezogen. Für Titel mit höherer Dringlichkeit sind dann Nachforderungen besser zu begründen, und diese müssen schließlich allein schon aus Sachzwängen heraus bewilligt werden. Diese Strategie der "Dominanz der Ausgaben mit niedriger Dringlichkeit" verstößt gegen den Grundsatz nach § 34 Absatz 2 BHO und schränkt den Einfluß der übergeordneten Behörden auf die Mittelbewirtschaftung, insbesondere auf die Vermeidung von Nachbewilligungen, erheblich ein. Aus Sicht der mittelbewirtschaftenden Stelle ist das Verfolgen dieser Strategie "sinnvoll", weil so Mittelkürzungen verhindert und Nachforderungen leichter begründet werden können.

Aus Sicht der übergeordneten Stelle ist eine Strategie der "Dominanz der Ausgaben mit hoher Dringlichkeit" als angemessener zu beurteilen. Danach verlagert die mittelbewirtschaftende Stelle ihre Ausgaben möglichst in die zweite Hälfte des Haushaltsjahres, und nur sehr dringliche Ausgaben werden zu Beginn des Jahres getätigt. Damit kann vermieden werden, daß am Ende des Jahres aus Mangel an finanziellen Mitteln Aufgaben mit höherer Dringlichkeit, die aber vorher noch nicht absehbar waren, nicht mehr erfüllt werden können, weil das Geld schon für weniger dringliche Aufgaben verausgabt wurde. Aufgrund unsicherer Erwartungen werden Haushaltsmittel also zum Jahresende hin verschoben, was dann al-

lerdings zu einem erheblichen und schnellen Mittelabfluß gegen Ende der Haushaltsperiode führt. Die letztgenannte Strategie stellt eine mögliche Verhaltensweise beim Haushaltsvollzug dar, dürfte aber nicht die am häufigsten praktizierte sein. Wegen des Begründungszwanges von Nachforderungen spielt auch die Tatsache eine wesentliche Rolle, daß in der Regel die laut Haushaltsplan bewilligten Mittel nicht in voller Höhe auf die nachgeordneten Stellen verteilt werden. Der zurückbehaltene Teil steht für Nachforderungen - nur auf Antrag und mit besonderer Begründung - zur Verfügung. Die Höhe der nichtverteilten Mittel wird nicht nach einheitlichen Kriterien bestimmt, sondern hängt im wesentlichen von Erfahrungen der Vergangenheit und der Art der Zusammenarbeit zwischen über- und nachgeordneter Dienststelle ab. Dieses Vorgehen mindert das Gefühl der Mittelverantwortlichkeit bei der nachgelagerten Stelle und verursacht zudem durch die Anträge auf Zuweisung auch einen erheblichen Verwaltungsaufwand.⁸

c) Schließlich wird das Ausnutzen des Entscheidungsspielraums einer Behörde bei der Mittelbewirtschaftung auch dadurch bestimmt, wie sich das Ausgabeverhalten dieser Stelle in der laufenden Haushaltsperiode auf die Mittelbewilligungen für zukünftige Haushaltsjahre auswirkt. Hierunter ist die Tatsache zu subsumieren, daß in der Budgetierungspraxis für die Festlegung der Etatansätze als wesentliches Entscheidungskriterium die Ist-Ausgaben der vergangenen Jahre herangezogen werden. Dieses Vorgehen führt zwangsläufig dazu, daß die mittelbewirtschaftenden Stellen ein möglichst hohes Ist-Ergebnis zu realisieren versuchen und an einer Rückgabe bewilligter, aber nicht benötigter Mittel nicht interessiert sind.

⁸ Vgl. ebenda, S. 25.

3. Kritik an einigen Grundsätzen der Mittelbewirtschaftung

a. Sachliche Spezialität und Deckungsfähigkeit

Der Grundsatz der Spezialität ergibt sich aus § 45 Absatz 1 BHO. Danach dürfen Ausgaben (und Verpflichtungsermächtigungen) nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck (qualitative Spezialität) und nur in der dafür vorgesehenen Höhe (quantitative Spezialität) geleistet werden. Dieser restriktive Grundsatz wird mit der Budgetetheit des Parlaments begründet.

Um aber bei der Ausführung des Haushalts eine gewisse Flexibilität für die Verwaltung zu erzielen, wurde mit § 20 BHO die Deckungsfähigkeit als Durchbrechung der sachlichen Bindung der Haushaltsmittel eingeführt.⁹ Deckungsfähigkeit ist die haushaltsrechtlich begründete Möglichkeit, bei einem Ausgabetitel höhere als im Haushaltsplan veranschlagte Ausgaben zu leisten, und zwar aufgrund von Einsparungen bei einem oder mehreren anderen Ausgabetiteln.¹⁰

Durch die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit wird die Zweckbindung des Haushalts in einigen Bereichen de facto abgebaut. Dies geschieht allerdings weniger aus Gründen einer flexibleren Bewirtschaftung, als vielmehr um Nachforderungen in Grenzen zu halten.

9 Die Durchbrechung des Grundsatzes der quantitativen Spezialität durch über- und außerplanmäßige Ausgaben wird hier nicht behandelt. Vgl. dazu Kap. D.III.3.b.

10 Die Deckungsfähigkeit bedeutet zugleich eine Durchbrechung des Grundsatzes der Einzelveranschlagung (§ 17 BHO: Veranschlagung der Ausgaben nach Zwecken getrennt), denn mit Hilfe der Deckungsfähigkeit können in gewissem Umfang Finanzmassen verschiedener Titel zusammengefaßt werden.

Um die Flexibilität des Verwaltungshandelns in diesem Bereich tatsächlich zu erhöhen, wird vorgeschlagen, den Kreis der deckungsfähigen Ausgaben zu erweitern und auch Fonds mit unterschiedlich strenger Zweckbindung zu bilden. Während die Ausdehnung der Deckungsfähigkeit auf zusätzliche Ausgabetitel mit der Budgethoheit des Parlaments kollidieren könnte, ist dieses bei der Fondsbildung nicht zu erwarten. Daneben könnte eine graduelle Abstufung der Deckungsfähigkeit den Belangen einer flexibler operierenden Verwaltung besser Rechnung tragen.¹¹

b. Zeitliche Spezialität und Übertragbarkeit

Zeitliche Spezialität bedeutet nach §45 Absatz 1 Satz 1 BHO, daß die im Haushaltsplan erteilten Ausgabeermächtigungen grundsätzlich verfallen, soweit sie nicht bis zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen worden sind. Der daraus resultierende Zwang, die Mittel unbedingt bis Ende des Haushaltsjahres ausgeben zu müssen, soll durch die Möglichkeit der Übertragbarkeit abgebaut werden.

Durch die Übertragbarkeit gelingt es, Ausgaben, die am Ende des Haushaltsjahres noch nicht geleistet worden sind, für den jeweilig gleichen Zweck über das Haushaltsjahr hinaus auch im neuen Haushaltsjahr als Ausgabereste verfügbar zu halten (§ 19 BHO). Ziel ist dabei eine sparsame Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln. Sachliche Voraussetzung für die Bildung von Ausgaberesten ist, daß der Zweck der Ausgabe fort dauert und ein Bedarf für den Ausgabere Rest besteht. Soweit übertragbare Ausgaben nicht mehr benötigt werden oder eine erneute Veranschlagung in einem späteren

¹¹ Vgl. Lüder/Budäus (1976), S. 50.

Haushaltsjahr zweckmäßig erscheint, ist von der Bildung von Ausgaberesten abzusehen und die Minderausgabe in Abgang zu stellen.

Die Bildung von Ausgaberesten ist - insbesondere bei Investitionen - ein sinnvolles Instrument zur Rationalisierung, weil Einzelmaßnahmen in Abhängigkeit von der Projektentwicklung durchgeführt werden können und sich nicht zwangsläufig am Ablauf der Haushaltsperiode orientieren müssen. Eine sparsame Mittelbewirtschaftung wird dadurch möglich.

Das Hauptproblem in der Bewirtschaftungspraxis liegt darin, daß eine Deckung der Ausgabereste erforderlich ist (§ 19 Absatz 2 BHO), da mit den Ausgaberesten nur die Ausgabeermächtigungen übertragen werden, dagegen nicht die zu ihrer Deckung erforderlichen Kassenmittel. Die oft vorhandene Ansicht, daß das Geld, das bei übertragbaren Titeln am Jahresende übrig bleibt, im folgenden Jahr automatisch zusätzlich zur Verfügung steht, gilt für die Praxis der Ausgabereste beim Bund jedoch nicht.¹² Beim Bund gilt vielmehr, daß auch

12 Die Praxis der Ausgabereste beim Bund unterscheidet sich wesentlich von der Praxis der Mehrzahl der Länder. Dies hängt damit zusammen, daß für den Bundeshaushalt der sog. Ist-Abschluß (kassenmäßiger Abschluß) gilt, während bei den Ländern überwiegend das traditionelle System des Soll-Abschlusses (rechnungsmäßiger Abschluß) gilt. Beim Soll-Abschluß werden die nicht geleisteten Beträge bei übertragbaren Ausgaben als verausgabt im Jahresergebnis nachgewiesen. Bei diesem Verfahren werden mit den Ausgaberesten auch die für sie im Haushaltsplan des abgelaufenen Jahres bereitgestellten Deckungsmittel in das folgende Haushaltsjahr übertragen. Beim Soll-Abschluß stellt sich also nicht das Problem der Restdeckung. Der Vorteil des vom Bund praktizierten Ist-Abschlusses liegt darin, daß damit ein günstigeres (d.h. niedrigeres) Jahresergebnis zu erreichen ist als beim Soll-Abschluß. Der Zwang zur Deckung der Ausgabereste aus kassenmäßigen Minderausgaben senkt das Gesamtvolumen des Haushalts und soll damit zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beitragen.

bei übertragbaren Titeln die Ausgaben kassenmäßig mit Ablauf des Haushaltsjahres verfallen; sie müssen im neuen Jahr durch kassenmäßige Einsparungen an anderer Stelle aufgebracht werden, in der Regel durch Minderausgaben innerhalb des Einzelplans des jeweiligen Ressorts. Können solche Einsparungen für Ausgabereste in Zeiten angespannter Haushaltslage nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten verwirklicht werden, ist die Möglichkeit der Übertragbarkeit und die Bildung von Ausgaberesten ohne praktischen Nutzen.

Sachliche Bindung der Haushaltsmittel verbunden mit einer wenig operablen Ausgestaltung der Mittelübertragbarkeit veranlassen nachgeordnete mittelbewirtschaftende Dienststellen zwangsläufig zur Ausschöpfung zugewiesener Mittel.

II. Entscheidungskriterien im Haushaltsvollzug

1. Zur Eignung der Wirtschaftlichkeit als Entscheidungskriterium

Legt man einer Entscheidung das Kriterium der Wirtschaftlichkeit zugrunde, gelangt man zu einem Ergebnis, das in diesem Sinne als rational und damit als richtig bezeichnet werden kann. Ob man aber auch die objektiv gesehen "richtige" Entscheidung getroffen hat, bleibt dahingestellt. Denn die Beurteilung, wann eine Entscheidung richtig oder falsch ist, muß sich am zugrundegelegten Kriterium orientieren.

Wenn folglich das Kriterium Wirtschaftlichkeit nur eine mögliche Auslegung dessen ist, was als richtig betrachtet werden kann, ist die Überlegung angebracht, ob Wirtschaftlichkeit überhaupt als Entscheidungsmaßstab für Entscheidungen beim Haushaltsvollzug geeignet ist.

Nach dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit werden alternative Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf ein vorgegebenes Ziel bewertet, verglichen und in eine Rangfolge gebracht; es ist also ein "Kriterium der Entscheidung zwischen mehreren kausalen Alternativen"¹³. Eine Entscheidung unter dem Wirtschaftlichkeitskriterium heißt dann optimal und gilt als rational, wenn die Wahl auf eine Handlung fällt, "deren günstige und ungünstige Folgen in einem optimalen Verhältnis zu den günstigen und ungünstigen Folgen aller anderen Handlungsmöglichkeiten stehen. Der Kerngedanke dieser Rationalität ist also, ein optimales Folgenverhältnis herzustellen."¹⁴

Diese theoretische Forderung übersteigt aber die praktischen Möglichkeiten: Jede Alternative müßte umfassend mit all ihren positiven und negativen Auswirkungen analysiert werden. Man müßte eine einheitliche Werteskala zugrunde legen und das optimale Folgenverhältnis durch Vergleich der Folgen auf ein Mehr oder Weniger hin ermitteln. Erst dann wäre eine quantitative Bewertung überhaupt möglich. In der Praxis sind aber schnell die Grenzen der Meßbarkeit erreicht.

Will man die genannten Unzulänglichkeiten vermeiden, muß man auf andere mathematische Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsbestimmung ausweichen, die jedoch wegen ihrer Kompliziertheit für praktische Belange ebenfalls in Frage gestellt werden müssen. Entscheidungen, die auf dem Wirtschaftlichkeitskriterium basieren, würden rein verfahrenstechnisch schon selbst unwirtschaftlich. Es sind also Zweifel am Modell optimaler Entscheidungen auf der Basis des Wirtschaftlichkeitskriteriums angebracht. "Welchen Sinn hat es, ein Optimum zu

13 Luhmann (1960), S. 98.

14 Ebenda.

suchen, wenn die Vergleichstechniken, die zu seiner Ermittlung notwendig wären, so offenkundig versagen?"¹⁵

Ein weiterer Aspekt ist hinzuzufügen: Alle Folgen aller Handlungsalternativen miteinander vergleichen zu wollen, ist absolut unangebracht. Jedem Vergleich muß eine Perspektive vorgegeben werden. Dies bedeutet, daß man entweder von einer bestimmten Ursache (z.B. den gegebenen Mitteln) ausgeht und dann alle damit erreichbaren Ziele aufzeigt; oder aber man legt einen bestimmten Zweck fest und vergleicht die Folgen aller Mittel, die auf diesen Zweck hinzielen. Die Anwendung beider Betrachtungsweisen ermöglicht das Wirtschaftlichkeitskriterium in seinen zwei Dimensionen. Allerdings ist die Wahl, welche Betrachtungsweise der Entscheidungsträger anwendet, zu kritisieren, da sie vom Entscheidungsmodell der Wirtschaftlichkeit her nicht zu rechtfertigen ist, sondern willkürlich getroffen wird. Das Wirtschaftlichkeitskriterium setzt entweder ein gegebenes Ziel oder gegebene Mittel voraus. Beides trifft aber gerade für das praktische Verwaltungshandeln nicht zu. Beide Größen, Ziele und einzusetzende Mittel, unterliegen permanenten Veränderungen. Eine Entscheidung nach einer der beiden Dimensionen des Wirtschaftlichkeitskriteriums kann - wenn überhaupt - nur *ceteris paribus* und nur für einen relativ kurzen Zeitabschnitt gelten.

In der Praxis des Verwaltungshandelns umgeht man dieses Problem, indem man Zwecke und die dafür vorgesehenen Mittel gleichzeitig vorgibt; man reserviert also im Haushaltsplan bestimmte Mittel für einen bestimmten Zweck. Dies führt dazu, daß der Entscheidungsträger bei der Verausgabung der vorgegebenen Mittel für den festgelegten Zweck

15 Ebenda, S. 101.

eventuelle nachteilige Folgen der Mittelverwendung nicht beachten muß, insbesondere nicht den Nutzenentgang durch eine etwaige andere Verwendung. Insofern werden die Folgen der Verwendung bei diesem Entscheidungsverfahren "neutralisiert"¹⁶.

Auf der anderen Seite sind die Vorteile eines solchen Vorgehens für die Verwaltung nicht zu übersehen: Die Entscheidungssituation wird für den Entscheidungsträger transparenter; ihm verbleibt durch die verschiedenen Einsatzmöglichkeiten der gegebenen Mittel im Hinblick auf ein nur wenig detailliert vorgegebenes Ziel ein begrenzter und für ihn überschaubarer Entscheidungs- und Handlungsspielraum.

Das Vorgehen in der Verwaltungspraxis, Handlungsfolgen nur sehr beschränkt in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, macht aber das Finden einer Optimallösung sinnlos, denn Optimalität bedeutet optimales Folgenverhältnis aller Folgen aller Alternativen; die Folgen werden aber gerade aus der Betrachtung ausgeschlossen. "Wenn man Einzelzwecke ohne Rücksicht auf die neutralisierten Nebenfolgen optimal zu verwirklichen sucht, verkennt und verzerrt man das Problem; man handelt dann nicht nur unvollkommen, sondern unter Umständen sogar schädigend."¹⁷

Es zeigt sich, daß der theoretische Anspruch des Wirtschaftlichkeitsprinzips, wirtschaftlich optimale Entscheidungen zu treffen, in der Praxis nicht zu realisieren ist. Das Entscheidungskriterium wird den Problemen und Anforderungen des Verwaltungshandelns nicht gerecht. Denn: "Wer ernstlich glaubt, wirtschaftlich zu handeln, ver-

16 Ebenda, S. 103.

17 Ebenda, S. 104.

rät damit nur, daß er einen Teil der Folgen seines Handelns ignoriert."¹⁸

2. Zur Theorie brauchbarer Entscheidungen

Aufgrund der Erkenntnis, daß die Forderung nach Optimalentscheidungen beim Verwaltungshandeln nicht erfüllbar ist, geht man von der "Theorie der einzig-richtigen, besten Entscheidung" zu einer "lebensnäheren Theorie der brauchbaren Entscheidungen"¹⁹ über.

Nach der Theorie der brauchbaren Entscheidungen ist jede Entscheidung akzeptabel, die bestimmte, vorher aufgestellte Bedingungen erfüllt. Diese Bedingungen stellen das Anspruchsniveau des Entscheidungsträgers dar. Alternativen, die dem Anspruchsniveau (bzw. der Wunschvorstellung) genügen, werden als brauchbar angesehen und zur Grundlage des weiteren Handelns gemacht. Nur wenn die aufgestellten Bedingungen nicht erfüllt werden, wird die Suche des Entscheidungsträgers nach weiteren Möglichkeiten fortgesetzt.

Der Vorteil des Modells brauchbarer Entscheidungen liegt darin, daß der Entscheidende den Beurteilungsmaßstab für die Alternativen selbst wählen oder doch zumindest beeinflussen kann. Wird das Anspruchsniveau zu hoch festgesetzt und lassen sich demzufolge keine brauchbaren Handlungsalternativen finden, kann es leicht reduziert und damit der Entscheidungssituation angepaßt werden. Werden mehrere Alternativen gefunden, die alle den Beurteilungskriterien gerecht werden, kann das Anspruchsniveau angehoben und so eine Entscheidung zwischen den gefundenen Möglichkeiten herbeigeführt werden.

¹⁸ Ebenda, S. 105.

¹⁹ Luhmann (1960), S. 105.

Die Vorteile dieses Entscheidungsverfahrens sind also eine leichtere Entscheidungsfindung und eine bessere Anpassung an Datenänderungen, da eine Mehrzahl von Entscheidungen als brauchbar zugelassen wird. Dies wirkt sich günstig in der Praxis des Verwaltungshandelns aus: Die Brauchbarkeitskriterien sind dem Entscheidenden entweder vorgegeben oder er kann sie leicht aufgrund von Erfahrung und Gewohnheit selbst formulieren. Die Suche nach Handlungsalternativen wird abgekürzt, da oft Sachverstand und auch Erfahrung ein bestimmtes Vorgehen nahelegen, das die Brauchbarkeitsanforderungen erfüllt; die erste brauchbare Alternative beendet bereits den Suchprozeß.

Dieses Modell zwingt allerdings nicht dazu, die erste brauchbare Alternative zu akzeptieren; es stellt nur eine begrüßenswerte Erleichterung dar. Auch Optimallösungen werden nicht ausgeschlossen, da solche Alternativen brauchbare Entscheidungen bei höchstem Anspruchsniveau darstellen.

Vielmehr zeigt sich in der Praxis, daß, wenn eine Handlungsmöglichkeit sehr schnell gefunden wird, der Suchprozeß gerade fortgesetzt wird, um unter mehreren Alternativen wählen zu können, oder aber das Anspruchsniveau angehoben wird. In der Regel werden die Brauchbarkeitskriterien so gewählt, daß sie eine Entscheidung nicht vollständig bestimmen, sondern einerseits zwar eine feste Entscheidungsgrundlage andererseits aber auch einen Spielraum für echtes Verhandeln und Ausgleichen bieten.

Die genannten Vorteile der Theorie brauchbarer Entscheidungen bergen aber auch eine wesentliche Gefahr in sich: Wenn der Entscheidungsträger sich die Entscheidungssituation durch Variation des Anspruchsniveaus erleichtern kann, wird die Qualität der getroffenen Entscheidungen und der davon abhängigen Maßnahmen mit dem Anspruchsni-

veau variieren. Wenn sich also ein Entscheidungsträger die Entscheidung "zu leicht macht", sinkt letztlich damit auch die Qualität des Verwaltungshandelns insgesamt.

Daher ist es Aufgabe der Wissenschaft, die sich mit dem Verwaltungshandeln beschäftigt, "rationale Kriterien für die Brauchbarkeit von Verwaltungsentscheidungen zu finden und sie in ihrem Sinn und ihren Anwendungsbedingungen zu erforschen."²⁰ Solche Kriterien könnten als Mindeststandards formuliert werden, die das Anspruchsniveau der Entscheidungsträger erfüllen muß. Mit der Vorgabe dieser Mindestbrauchbarkeitskriterien kann eine bestimmte Qualität des Verwaltungshandelns abgesichert und durch deren Variation im Zeitablauf den steigenden Anforderungen an die Verwaltungstätigkeit Rechnung getragen werden.

III. Ansätze zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns

1. Allgemeine Vorschläge

Zum Verwaltungshandeln im Bereich des Haushaltsvollzugs findet sich in der Literatur umfangreiche Kritik. Aber auch an Vorschlägen zur Verbesserung des Verwaltungshandelns fehlt es nicht. Diese verweisen in der Regel auf organisatorische und arbeitstechnische Maßnahmen, die auf einen rationelleren Arbeitsablauf sowie eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität zielen.

Im folgenden werden die wichtigsten Argumente, die immer wieder auf diesem Gebiet geäußert werden, kurz dargestellt.²¹

²⁰ Ebenda, S. 112.

²¹ Vgl. dazu stellvertretend Rambow (1975), S. 619 f. und Lüder/Budäus (1976), S. 79 mit weiteren Literaturverweisen.

Zunächst wird vorgeschlagen, daß die Verwaltung bei der Inangriffnahme von Vorhaben Tätigkeits-schwerpunkte bilden soll. Voraussetzung dafür ist aber, daß Ziele und Zwecke der Vorhaben möglichst exakt bestimmt werden. Die Auswahl der zu verfolgenden Maßnahmen soll sich dann nach dem Rahmen richten, der politisch und finanziell vorgegeben ist.

Desweiteren wird gefordert, daß laufende Planungen mit ihren Folge- und Nebenkosten ständig überprüft und an Datenänderungen angepaßt werden. Dies könnte durch eine Intensivierung der Soll-Ist-Vergleiche geschehen. Insbesondere wenn die Planungen auf Kostenschätzungen beruhen, müssen diese an die tatsächliche Kostenentwicklung angepaßt werden, um die Vorbelastungen der nächsten Haushaltsjahre sichtbar zu machen. Eine Intensivierung von Kosten- und Leistungskontrollen kann dabei das Kostenbewußtsein bei den Betroffenen fördern.

Öffentliche Aufgaben sind ständig dahingehend zu überprüfen, ob sie nicht von privaten Unternehmen wirtschaftlicher erfüllt werden könnten.²² Der Privatisierungsgedanke sollte sich dabei allerdings nur an Kostenaspekten orientieren und nicht nach politisch-ideologischen Gesichtspunkten beurteilt werden.

Als Maßnahme zur Rationalisierung wird vorgeschlagen, Geräte, Fahrzeuge und Wartungskolonnen jeweils zu einem Pool zusammenzufassen und zur gemeinsamen Nutzung für mehrere Behörden bzw. Abteilungen zur Verfügung zu stellen. Der Vorteil dieses Vorschlags liegt in der Realisierung von positiven economies of scale durch intensivere Ausnutzung der zur Verfügung stehenden Kapazität bei Verminderung von Standzeiten.

²² Vgl. Eichhorn (1978), S. 753 f.

Schließlich wird darauf hingewiesen, daß in der öffentlichen Verwaltung ein hoher Bedarf an Organisationsuntersuchungen und -beratungen besteht, die in der Regel zu erheblichen Einsparungen führen. Solche Maßnahmen sollen die Verwaltungsleistungen durch weitere Rationalisierung und eine höhere Arbeitsproduktivität steigern. Im einzelnen wird kritisiert, daß die Aufbauorganisation der Verwaltung zu weit aufgefächert ist; es sind teilweise zu viele kleine und leistungsschwache Behörden vorhanden, bei denen das Verhältnis zwischen verwaltungsinternem Aufwand und fachlichen Aufgaben zu groß ist. Der innere Aufbau einer Behörde ist aufgabenbezogen und funktional zweckmäßig zu gestalten; dies betrifft einerseits die Aufgabenabgrenzung zwischen einzelnen Verwaltungsbereichen, andererseits aber auch die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen über- und nachgeordneten Behörden.²³

Aufschlußreiche Informationen über die tatsächliche Mittelverwendung und deren Konsequenzen liefert aber letztlich nur eine Erfolgskontrolle, die eine Überprüfung der tatsächlichen im Vergleich zur erwarteten Wirtschaftlichkeit ermöglicht.

2. Die Berücksichtigung außerökonomischer Einflußfaktoren

Der Begriff Wirtschaftlichkeit beruht in der Definition als optimale Zweck-Mittel-Relation ausschließlich auf betriebswirtschaftlichen bzw. volkswirtschaftlichen Größen.²⁴ Will man zu einer allgemeineren Beurteilung des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns gelangen, müssen auch außer-

²³ Vgl. Schreiner (1983), S. 267.

²⁴ Vgl. dazu Kap. B.1.b.

ökonomische Faktoren berücksichtigt werden, die die Qualität des Verwaltungshandelns beeinflussen. Solche Faktoren setzen sich aus politischen, sozialen, kulturellen und medizinischen Aspekten zusammen.²⁵ Die Einbeziehung dieser "gesellschaftlichen" Vor- und Nachteile erlaubt zwar eine umfassendere Betrachtung der Verwaltungstätigkeit, sie geht allerdings zu Lasten der Operationalität der so gewonnenen Ergebnisse. Im folgenden werden einige außerökonomische Faktoren und ihr Einfluß auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns untersucht.

(1) Zunächst sind bei Maßnahmen zur Verbesserung des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns die humanitären Bedürfnisse des betroffenen Personals zu berücksichtigen; hier ist also der ganze Bereich der Humanisierung des Arbeitsplatzes angesprochen. Darunter fallen insbesondere die Gestaltung des Arbeitsplatzes, der Arbeitszeit und sonstiger Arbeitsbedingungen. Verwaltungshandeln kann unter diesem Aspekt nur dann wirtschaftlich sein, wenn die humanitären Bedingungen beachtet werden. Es ist einsichtig, daß die Arbeitsbedingungen sich sowohl positiv als auch negativ auf die Arbeitsmotivation und damit auch auf die Qualität der Arbeit auswirken. Alle Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zielen, müssen auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen diesem Interesse und dem berechtigten Interesse des Personals an angemessenen Arbeitsbedingungen achten. Die Vernachlässigung einer der beiden Einflußfaktoren kann die Bemühungen insgesamt konterkarieren.

(2) Weiterhin werden zur Förderung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns Leistungsanreize eingesetzt, die auf die einzel-

25 Vgl. im folgenden Eichhorn (1978), S. 741 ff.

nen Personen bezogen sind. Hierzu gehören vor allem Karriere- und Besoldungsanreize, die für Leistungssteigerungen wohl am besten geeignet sind. Sie berühren die berufliche, wirtschaftliche und soziale Stellung der Mitarbeiter und wirken sich direkt auf deren Arbeitszufriedenheit und Leistungsmotivation aus.

Karrierenanreize bieten zunächst die Ausbildung und später die Fortbildung, dann aber auch Beförderungen. In diesem Bereich liegen die größten Schwächen im System der öffentlichen Verwaltung. Der Bildungsabschluß ist maßgebend für die Einstufung in eine bestimmte Gehaltsgruppe. Ein Aufstieg in eine höhere Gruppe ist dann mit Leistung allein nicht zu erreichen. Dies führt zu einer Demotivation der Mitarbeiter.

Für die öffentliche Verwaltung muß eine Leistungsmotivation durch Karrierenanreize wieder neu eingeführt werden, indem die "Durchlässigkeit" zwischen den Besoldungsgruppen erhöht wird. Leistung²⁶ sollte entscheidend sein für den Aufstieg, nicht der "Bewährungsaufstieg" oder das Dienstalter. Um den Leistungsanreiz zu erhalten, sollte konsequenterweise auch ein "Abrutschen" in die nächstniedrigere Gruppe möglich sein; ein in der Praxis wahrscheinlich nicht durchsetzbarer Vorschlag.

Auch ist die Möglichkeit zu prüfen, Zwischeneinstiege in verschiedene Laufbahnen bei Nachweis der besonderen Befähigung zuzulassen. Dies könnte die Mitarbeiter veranlassen, nicht nur in Richtung der vorgegebenen Laufbahn zu arbeiten, sondern sich selbst auch auf Fähigkeiten für andere

26 Der Nachteil dieses Kriteriums liegt in der fehlenden objektiven Bewertbarkeit. Leistung unterliegt der subjektiven Einschätzung des Vorgesetzten. Auch kann nicht verhindert werden, daß dann auch andere Aspekte (z.B. Parteizugehörigkeit) für einen Aufstieg entscheidend werden.

Laufbahnen und Verwendungsmöglichkeiten hin zu überprüfen.

Beförderungen müßten im Sinne von "Übertragung eines Dienstpostens, der einer höheren Bezahlungsgruppe zugeordnet ist"²⁷, gehandhabt werden, um echte Leistungsanreize darzustellen. Die Übertragung einer höherwertigen Tätigkeit verlangt vom Mitarbeiter eine zusätzliche Qualifikation verbunden mit einer höheren Leistungsfähigkeit und auch Leistungsbereitschaft, dem auf der anderen Seite auch ein höheres Entgelt gegenübersteht. Die zur Zeit praktizierte Trennung der Beförderung und Bezahlung von der ausgeübten Tätigkeit bewirkt, daß an die Stelle des Leistungsprinzips das Anciennitätsprinzip tritt; ein Zustand, der der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns entgegensteht.

Oft fehlen aber auch Beförderungsmöglichkeiten aufgrund eines Stellenmangels. Der dadurch ausgelöste Beförderungsstau wirkt sich besonders negativ auf die Leistungsbereitschaft der tüchtigen Mitarbeiter aus. In diesem Fall könnten überdurchschnittliche Leistungen durch die Gewährung von Zulagen (z.B. in Form von Dienstaltersstufenvorweggewährungen) honoriert und so die Motivation erhalten werden. Auch die umgekehrte Situation wäre denkbar: Der Entzug von Leistungszulagen sanktioniert nachlassende Leistungen.

(3) Schließlich mangelt es den Mitarbeitern in öffentlichen Verwaltungen häufig an einem Denken in Kostenkategorien. Statt dessen werden nur Haushaltskategorien mit einer Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben gesehen. Jeder Abteilungsleiter sollte in der Lage sein, eine Kosten- und Wirtschaftlichkeitsanalyse durchzuführen. Er

²⁷ Eichhorn (1978), S. 744.

hat dabei der Frage nachzugehen, welche Kosten in seinem Bereich für die Erstellung der Verwaltungsleistung insgesamt entstehen. Dafür muß er angeben, welche Kosten (Kostenarten), wo (Kostenstellen) und wofür (Kostenträger) anfallen. Inner- und interadministrative Kostenvergleiche geben schließlich Aufschluß über die Position der eigenen Verwaltungsbehörde. Die derzeit praktizierte Berücksichtigung lediglich von Ausgaben muß um eine Kostenbetrachtung ergänzt werden, da das Denken in Kostengrößen die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns fördert.

3. Änderung der Bewirtschaftungspraxis

a. Dezentrale Mittelbewirtschaftung

Unter dezentraler Mittelbewirtschaftung im Sinne einer eigenständigen Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln versteht man die Übertragung von Mitentscheidungsrechten über die Verausgabung an die einzelnen mittelbewirtschaftenden Stellen.²⁸ Neben diesen Mitentscheidungsrechten wird den Verwaltungsstellen auch ein größerer Verwendungsspielraum für den vorgegebenen Etat zugebilligt.

Die dezentrale Bewirtschaftung ermöglicht im Vergleich zu einer zentralen Lösung eine wirtschaftlichere Mittelverausgabung, da eine zentrale Mittelbewirtschaftung bei der Zentralbehörde eine Informationsverarbeitungs- und Entscheidungskapazität voraussetzt, die allein schon aus technischen Gründen nicht realisierbar ist.²⁹ Je mehr Planung und Entscheidung zentralisiert sind, desto geringer ist einerseits die Flexibilität, auf

²⁸ Eichhorn spricht von der Einführung des "Portefeuille-Denkens" als Leistungsanreiz für das Verwaltungshandeln; vgl. Eichhorn (1978), S. 747 ff.

²⁹ Vgl. Lüder/Budäus (1976), S. 8.

Datenänderungen und Fehleinschätzungen zu reagieren, sowie andererseits die Bereitschaft der nachgeordneten Verwaltungsebenen, umfassend und ohne einseitige Tendenz Informationen nach oben weiterzugeben; die Folge davon ist zwangsläufig Unwirtschaftlichkeit.

Der Vorschlag, der bereits in einigen Kommunen (z.B. der Stadt Münster) praktiziert wird, sieht vor, daß das Budget den jeweiligen Bewirtschaftungsstellen (z.B. einer Schule) global zugewiesen wird.³⁰ Diese Stelle verausgabt dann die Mittel innerhalb des gesetzlichen Rahmens nach eigenem Ermessen. Dadurch wird die Eigenverantwortung gefördert, und es besteht ein gewisser Entscheidungsspielraum, für welchen Zweck die Mittel verausgabt werden. Dies motiviert die Verwaltung einerseits zu sparsamem Verhalten, andererseits gibt es die Möglichkeit, sich bei der Verausgabung an der Dringlichkeit des Bedarfs zu orientieren.

Der Vorschlag der dezentralen Mittelbewirtschaftung sieht weiterhin vor, daß nichtverausgabte Mittel am Jahresende übertragen werden und somit im nächsten Jahr als überplanmäßige Ausgaben in voller Höhe zur Verfügung stehen. Dies ermöglicht es den Behörden, über mehrere Jahre hinweg Mittel für eine gezielte Anschaffung anzusparen.

Ein anderer Vorschlag geht noch etwas weiter: Danach sollen artverwandte Haushaltsstellen zusammengefaßt werden. Der dadurch neu entstandenen Haushaltsstelle wird ein Globaltitel zur Verfügung gestellt. Für die Mittelverausgabung ist dann eine Absprache unter den zusammengefaßten Stellen erforderlich. Sie müssen die Zwecke und die dafür erforderlichen Mittel gemeinsam festle-

³⁰ Vgl. im folgenden Milbradt (1987), S. 193 ff.

gen. Durch die Konkurrenz der einzelnen Stellen um einen Anteil an dem Globalbetrag verspricht man sich eine wirtschaftlichere Mittelverwendung, da sich die einzelnen Stellen hinsichtlich Verwendungszweck und eventuell auftretender Verschwendung ständig selbst überwachen.³¹

Die Kontrolle der verausgabten Mittel ist gerade der Punkt, an dem im wesentlichen die Kritik an dem Vorschlag einsetzt. Die Budgethoheit der entsprechenden Parlamente wird durch die globale Mittelzuweisung zwar nicht tangiert, allerdings wird die Kontrollfunktion eingeschränkt: Da die Stellen selbst über den Verwendungszweck entscheiden und ihr Verhalten nicht rechtfertigen müssen, ist eine umfassende Überwachung der Verausgabung nicht mehr möglich. Aus diesem Grunde wird die Ansicht vertreten, daß eine dezentrale Mittelbewirtschaftung nur auf kommunaler Ebene sinnvoll anwendbar ist. Dieser Bereich ist noch relativ gut zu überschauen, und das Ausgabegebaren einer Schule, Sportstätte oder sonstigen kommunalen Dienstleistungseinrichtung läßt sich relativ gut überprüfen.

Eine wirtschaftliche Mittelverwendung bei dezentraler Mittelbewirtschaftung erfordert bereits im Rahmen der Haushaltsplanung eine Abstimmung zwischen vor- und nachgelagerten Verwaltungsstellen über Verwendungsprioritäten der Globalzuweisungen.³² Nur dadurch kann gesichert werden, daß politische Vorstellungen von Parlament und Regierung letztlich auch in die Praxis umgesetzt werden. Die Einschränkung des ursprünglich zugebilligten Handlungs- und Entscheidungsspielraums der mittelbewirtschaftenden Stellen ist daher zu akzeptieren.

31 Vgl. Milbradt (1987), S. 195.

32 Vgl. Lüder/Budäus (1976), S. 73.

Um den Vorschlag der dezentralen Mittelbewirtschaftung auch haushaltstechnisch abzusichern, ist eine großzügigere Handhabung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln erforderlich, eventuell auch die Bildung von Teilfonds mit unterschiedlicher Zweckbindung. Daneben sind sowohl die Haushaltsplanung als auch der Haushaltsvollzug der beteiligten Dienststellen durch die Bildung von Entscheidungsgruppen zu koordinieren. Diese verbinden jeweils zwei Ebenen der Verwaltungsorganisation miteinander; sie koordinieren die Anträge und Prioritäten im Rahmen der Haushaltsplanung und treffen Entscheidungen über die Mittelverwendung.

Schließlich sind Erfolgskontrollen zur Überwachung des Ausgabegebarens der mittelbewirtschaftenden Stellen unabdingbar.³³

Die genannten haushaltstechnischen Voraussetzungen schränken die Wirksamkeit des Vorschlags einer dezentralen Mittelbewirtschaftung im Hinblick auf mehr Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns deutlich ein, da durch Koordination mit der vorgelagerten Dienststelle, durch Prioritätensetzung und auch die Rücksichtnahme auf die Budgethoheit des Parlaments in den eigenverantwortlichen Entscheidungsspielraum der mittelbewirtschaftenden Stelle eingegriffen wird. Dennoch kann vermutet werden - und dort, wo es bereits praktiziert wird, hat es sich bestätigt -, daß die dezentrale Mittelbewirtschaftung durch die Einführung (relativ) eigenverantwortlicher Mittelverausgabung das wirtschaftliche Verwaltungshandeln fördert. Aus Gründen der Haushaltskontrolle erscheint dieses Verfahren allerdings nur auf kommunaler Ebene einsetzbar, nicht dagegen auf Bundes- bzw. auf Länderebene.

³³ Vgl. ebenda.

b. Flexible Vollzugssteuerung

Flexible Vollzugssteuerung bedeutet, daß die Verwaltung den Handlungsspielraum, den ihr das geltende Haushaltsrecht bei der Ausführung des Haushalts einräumt, systematisch nutzt.³⁴

Dahinter steht der Gedanke, die Exekutive zu motivieren, die bereits vorhandenen, aber noch nicht bzw. zu wenig genutzten Instrumente und Möglichkeiten bewußt einzusetzen, um das Verwaltungshandeln im Hinblick auf gesamtwirtschaftliche Erfordernisse beweglicher zu gestalten.

Eine flexible Vollzugssteuerung bietet sich unter drei verschiedenen Gesichtspunkten an:

(1) Zunächst ist eine flexible Vollzugssteuerung im Interesse einer konjunkturorientierten Haushaltsführung angebracht. Hier bietet das StWG eine Reihe von Möglichkeiten und Instrumenten: §6 Genehmigungsverfahren bei konjunktureller Überhitzung, zusätzliche Ausgaben bei konjunkturellem Abschwung; §10 Investitionsprogramme; §11 Beschleunigung der Investitionsvorhaben; §§19, 20 Beschränkung der Kreditbeschaffung.

Das StWG bietet also theoretisch die Möglichkeit, im Rahmen des Haushaltsvollzugs auf konjunkturelle Schwankungen differenziert zu reagieren. Betrachtet man aber den Bundeshaushaltsplan, stellt man fest, daß nur ca. 1 v.H. des Haushaltsvolumens tatsächlich konjunkturell wirksam eingesetzt werden können, d.h. nur 1 v.H. des Haushaltsvolumens stehen als Manövriermasse zur Reaktion auf konjunkturelle Schwankungen zur Verfügung. Insofern ist die Anwendbarkeit der theoretischen Möglichkeiten, die das StWG bietet, in der Praxis sehr begrenzt.

34 Vgl. dazu im folgenden Roth (1987), S. 179 ff.

(2) Daneben ist eine flexible Vollzugssteuerung im Interesse der Wahrung des Haushaltsausgleichs und als Reaktion auf veränderte Bedarfslagen erforderlich. Die hier greifenden haushaltsrechtlichen Möglichkeiten sind die Bildung von Ausgaberesten, die Haushaltssperre sowie die über- und außerplanmäßigen Ausgaben. Sie erhöhen die Flexibilität des Haushaltsvollzugs, indem relativ kurzfristig auf entstehende Bedarfe reagiert werden kann; aber sie zwingen auch zu einem konjunkturgerechten Haushaltsvollzug, z.B. durch die Sperrung von Haushaltsmitteln in Zeiten einer konjunkturellen Überhitzung.

Aber auch in diesen Fall bleibt die praktische Anwendbarkeit hinter den theoretischen Möglichkeiten zurück. Die Problematik bei der Bildung von Ausgaberesten wurde bereits erörtert.³⁵

An die Bildung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben werden seit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Mai 1977³⁶ sehr strenge Anforderungen gestellt. Die Genehmigung wird in der Regel nur nach eingehender Prüfung des Einzelfalls und nur in besonderen Ausnahmefällen erteilt. Dabei muß es sich um ein "unvorhergesehenes" und zugleich "unabweisbares" Bedürfnis handeln.³⁷ Die Ausführungen machen deut-

35 Vgl. Kap. D.I.3.b.

36 Vgl. BVerfGE 45,1ff.

37 Nach dem BVerfG ist ein unvorhergesehenes Bedürfnis nicht nur ein objektiv unvorhersehbares Bedürfnis, sondern jedes Bedürfnis, das tatsächlich, gleich aus welchen Gründen, bei der Haushaltsaufstellung, -beratung und -feststellung nicht vorhergesehen wurde oder dessen gesteigerte Dringlichkeit, die es durch Veränderung der Sachlage gewonnen hat, nicht vorhergesehen worden ist (Vgl. BVerfGE 45,35). Der Begriff "unvorhergesehen" stellt also weniger strenge Anforderungen als der Begriff "unvorhersehbar". Ein Bedürfnis ist unabweisbar, wenn es sachlich unbedingt notwendig und zeitlich unaufschiebbar ist. "Nur wenn eine Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen nicht mehr zeitlich aufgeschoben

lich, daß über- und außerplanmäßige Ausgaben den Ausnahmefall darstellen sollen. Eine Steigerung der Flexibilität des Haushaltsvollzugs kann damit nur in engen Grenzen erreicht werden.

Die genannten Instrumente tragen in der Praxis nur wenig zur flexibleren Vollzugsgestaltung bei. Da sie nicht auf Regelfälle sondern allein auf Ausnahmefälle beschränkt sind, kommen sie nicht in der täglichen Verwaltungspraxis zum Tragen. Daher ist die Schlußfolgerung angebracht, daß gerade zur Wahrung des Haushaltsausgleichs und insbesondere zur Reaktion auf veränderte Bedarfslagen geeignete haushaltsrechtliche Instrumente fehlen, die es der Verwaltung ermöglichen, im Rahmen der Haushaltsausführung schnell und angemessen auf Datenänderungen, die gerade nicht die o.g. strengen Anforderungen erfüllen, zu reagieren.

(3) Schließlich wird auch eine flexible Vollzugssteuerung im Interesse einer haushaltswirtschaftlichen Rationalität gefordert. Hier wird in der Regel argumentiert, daß gerade der Grundsatz der zeitlichen und sachlichen Spezialität eine flexible Haushaltsausführung behindert.³⁸ Daher wird eine Ausdehnung der Übertragbarkeit von Haushaltstiteln für angemessen gehalten.

Die praktische Bedeutung dieses Arguments wird allerdings relativiert, wenn man wiederum den

werden kann, besteht für sie ein unabweisbares Bedürfnis...Erst wenn eine Mehrausgabe so eilbedürftig ist, daß die Einbringung eines Nachtrags Haushaltsplans oder eines Ergänzungshaushaltsplans oder schließlich ihre Verschiebung bis zum nächsten regelmäßigen Haushalt bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen Lage als nicht mehr vertretbar anerkannt werden kann, liegt ein Fall der Unabweisbarkeit vor. Fehlt indessen das Moment des Zeitdrucks, dann bleibt der Gesetzgeber für die Mittelbewilligung allein zuständig" (BVerfGE 45,36f.).

38 Vgl. hierzu auch Kap. D.I.3.a. und b.

Bundeshaushalt betrachtet: Danach werden in jedem Jahr ca. 3,5 Mrd. DM übertragen; davon werden aber später nur ca. 25 v.H. tatsächlich in Anspruch genommen. Dies macht deutlich, daß der Grundsatz der Spezialität insgesamt betrachtet nicht zu einem unflexiblen Verwaltungshandeln führt. Im Einzelfall kann die strenge Bindung sicherlich zu sachlich unangemessenem Verhalten führen. Um diese Fälle zu berücksichtigen, ist es vertretbar, eine Erweiterung der Übertragbarkeitsregeln zu befürworten. In welchem Ausmaß dann dieses Instrument zur flexibleren Haushaltsführung tatsächlich genutzt wird, hängt von dem jeweiligen Einzelfall ab und bleibt der betroffenen Verwaltung überlassen.

Die haushaltsrechtlichen Möglichkeiten für mehr Flexibilität des Verwaltungshandelns sind nur eine notwendige, aber keineswegs eine hinreichende Bedingung für Flexibilität. Desweiteren ist auch flexibles Verwaltungshandeln selbst nur notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für mehr Wirtschaftlichkeit. Es muß eine entsprechende Motivation der Verwaltungsmitarbeiter für wirtschaftliches Handeln hinzutreten.³⁹

39 Vgl. Mäding (1987), S. 46.

E. Zur Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Haushaltskontrolle

I. Vorbemerkung

Die bisherigen Betrachtungen haben gezeigt, daß es Möglichkeiten gibt bzw. geschaffen werden können, im Rahmen der Haushaltsaufstellung und des Vollzugs die Prinzipien Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stärker zu berücksichtigen. In der dritten Phase des Budgetkreislaufs ist es dann Aufgabe des BRH zu überprüfen, ob die vorhandenen Möglichkeiten genutzt bzw. ob die entsprechenden Maßnahmen angemessen eingesetzt wurden. Dadurch wird der Träger der Finanzkontrolle zunehmend zu einem Wirtschaftlichkeitsprüfer.

Diese neue, gewandelte Aufgabenstellung des BRH muß gesetzlich legitimiert werden. Das BRHG hat daher der Entwicklung der Rechnungshofkontrolle von der reinen Ordnungsmäßigkeits- hin zur umfassenden Wirtschaftlichkeitsprüfung Rechnung zu tragen. Durch eine Reform des BRHG müssen die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß der BRH nicht nur die Legitimation für Wirtschaftlichkeitskontrollen besitzt, sondern diese auch tatsächlich selbst durchführen kann. Änderungen seiner Organisationsstruktur und Arbeitsweise werden dafür erforderlich sein. Schließlich ist zu klären, welche Bedeutung Erfolgskontrollen als Instrument der Entscheidungsfindung für die Finanzkontrolle haben.

II. Voraussetzungen für eine Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Haushaltskontrolle

1. Rechtliche Voraussetzungen

Die Art und der Umfang der Finanzkontrolle müssen gesetzlich fixiert sein, damit die Tätigkeit des

BRH und seine rechtliche Stellung legitimiert sind. Da sich im Laufe der Zeit die Aufgabenstellung der Rechnungsprüfung stark gewandelt hat, muß sich auch die entsprechende gesetzliche Grundlage, das BRHG, ändern.

Das neue BRHG, das nach einer umfassenden Reform am 20. Juli 1985 in Kraft trat, löste das alte BRHG von 1950 und die bis dahin geltenden Bestimmungen der RHO zur Rechnungsprüfung ab. Ziel dieser Reform war es, insbesondere das Organisationsrecht des BRH an die Anforderungen einer zeitgemäßen Haushaltskontrolle anzupassen.

Die Initiative für die Gesetzesänderungen ging vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages aus. Dieser forderte am 6. Juni 1984 die Bundesregierung auf, knapp zwanzig Jahre nach der Haushaltsreform endlich einen Entwurf für ein neues BRHG zu erarbeiten, um damit eine entscheidende Lücke der damaligen Reform zu schließen. In seiner Empfehlung sprach der Ausschuß die Erwartung aus, daß "das neue Bundesrechnungshof-Gesetz der notwendigen Unterstützung des Deutschen Bundestages durch den Bundesrechnungshof soweit wie möglich Rechnung trägt und die Vorschriften über die Organisation des Bundesrechnungshofes ein sachgerechtes Vorgehen bei einzelnen Prüfungsvorhaben erleichtern."¹

Die Entwicklung des neuen BRHG war von Anfang an von der intensiven Mitarbeit des Haushaltsausschusses und seines Unterausschusses, dem Rechnungsprüfungsausschuß, geprägt. Dies ermöglichte eine praxisorientierte Ausrichtung der Gesetzesvorlagen. Die Empfehlungen und Stellungnahmen der Ausschüsse haben überwiegend Eingang in die Regierungsvorlage zum BRHG gefunden.²

1 Bundestag-Drucksache 10/1392, S. 2.

2 Vgl. Eickenboom/Heuer (1985), S. 997 f.

Bei den Beratungen der Gesetzesvorlagen in den Fraktionen und Ausschüssen bildeten sich einige Themenschwerpunkte heraus. So war zu klären, nach welchem Modus der Präsident und der Vizepräsident des BRH bestellt werden sollten. Einigkeit bestand darin, daß die Bestellung durch Wahl erfolgen soll; uneinig war man sich hingegen in der Frage der erforderlichen Mehrheit und der Beteiligung des Bundesrates. Kontrovers blieb, wem, d.h. Parlament oder Regierung, das Vorschlagsrecht zustehen soll. Auch mußte die Möglichkeit einer Wiederwahl des BRH-Präsidenten geregelt werden. Schließlich waren Fragen der Personal- und Organisationsstruktur zu entscheiden.³

Die Organisationsstruktur des BRH wird durch das neue BRHG wesentlich ergänzt. Mit § 2 Absatz 2 Satz 2 und § 10 BRHG n.F. wird dem BRH die Möglichkeit gegeben, für bestimmte Aufgaben Prüfungsgruppen zu bilden. Näheres zu deren Organisation hat der BRH eigenständig in seiner Geschäftsordnung zu regeln (§ 20 Absatz 1 Ziffer 2 BRHG n.F.).

Weiterhin sieht die Reform des BRHG eine Änderung der Personalstruktur vor. Nach dem BRHG in der alten Fassung sollte ein Drittel der Mitglieder des BRH die Befähigung zum Richteramt haben. Diese Regelung führte im Laufe der Zeit zu einer absoluten Dominanz, teilweise zu einem Monopol der Volljuristen unter den BRH-Mitgliedern. Das neue BRHG eröffnet demgegenüber nun die Möglichkeit, andere berufliche Qualifikationen verstärkt zu berücksichtigen. Die Mindestzahl an Volljuristen wird allerdings auch weiterhin festgeschrie-

3 Vgl. zu den Schwerpunkten: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 10. Wahlperiode, Stenographischer Bericht der 136. Sitzung vom 26. April 1985, Band 132, S. 10133C-10141C.

ben: Präsident oder Vizepräsident und mindestens ein Drittel der übrigen Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Daneben sollte eine "angemessene Zahl" der Mitglieder eine wirtschaftswissenschaftliche oder technische Vorbildung besitzen (§ 3 Absatz 3 BRHG n.F.).

Die Stellungnahme der Bundesregierung zu ihrem BRHG-Entwurf bringt die Erwartungen zum Ausdruck, die an das neue BRHG gestellt werden: "Mit dem neuen Gesetz wird das Organisationsrecht des Bundesrechnungshofes den modernen, verfassungsrechtlich verankerten Erfordernissen der Finanzkontrolle angepaßt. Auf dieser Grundlage wird in der weiteren Entwicklung die Arbeit des Bundesrechnungshofes noch wirksamer gestaltet werden können."⁴

Mit der Reform des BRHG wurden die rechtlichen Voraussetzungen für eine moderne Finanzkontrolle, insbesondere im Hinblick auf die Organisations- und Personalstruktur des BRH, geschaffen. Im folgenden ist daher zu prüfen, welche Möglichkeiten diese Änderungen dem BRH für seine Prüfungstätigkeit bieten.

2. Organisatorische Voraussetzungen

a. Die Organisation des BRH

Eine Minimalvorgabe für die Organisationsstruktur des BRH enthält § 2 Absatz 2 BRHG n.F.: "Der Bundesrechnungshof gliedert sich in Prüfungsabteilungen und Prüfungsgebiete. Für bestimmte Aufgaben können Prüfungsgruppen gebildet werden. Für die Verwaltung besteht eine Präsidialabteilung."

Näheres zur Organisation regelt der BRH in seiner Geschäftsordnung (§ 20 BRHG n.F.).

Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe ist der Organisationsplan des BRH aufgebaut. Der BRH wird vom Präsidenten geleitet, in dessen Vertretung vom Vizepräsidenten. Dem Präsidenten sind direkt acht Prüfungsabteilungen und die Präsidialabteilung unterstellt. Jeder Abteilung steht ein Direktor vor. Die Prüfungsabteilungen gliedern sich wiederum in eine unterschiedliche Zahl von Prüfungsgebieten, die von einem Prüfungsgebietsleiter geführt werden.

Die Aufgaben der Prüfungsgebiete werden im einzelnen im jährlichen Geschäftsverteilungsplan festgelegt (§ 7 BRHG). Der Präsident bestimmt darin die Zuständigkeiten der BRH-Mitglieder als Prüfungsgebiets- oder Abteilungsleiter. Ferner weist er den Prüfungsgebieten die Prüfungsbeamten und weitere Bedienstete des höheren und gehobenen Dienstes zu, deren Zahl vom Umfang und der Schwierigkeit der zu prüfenden Materie abhängt.

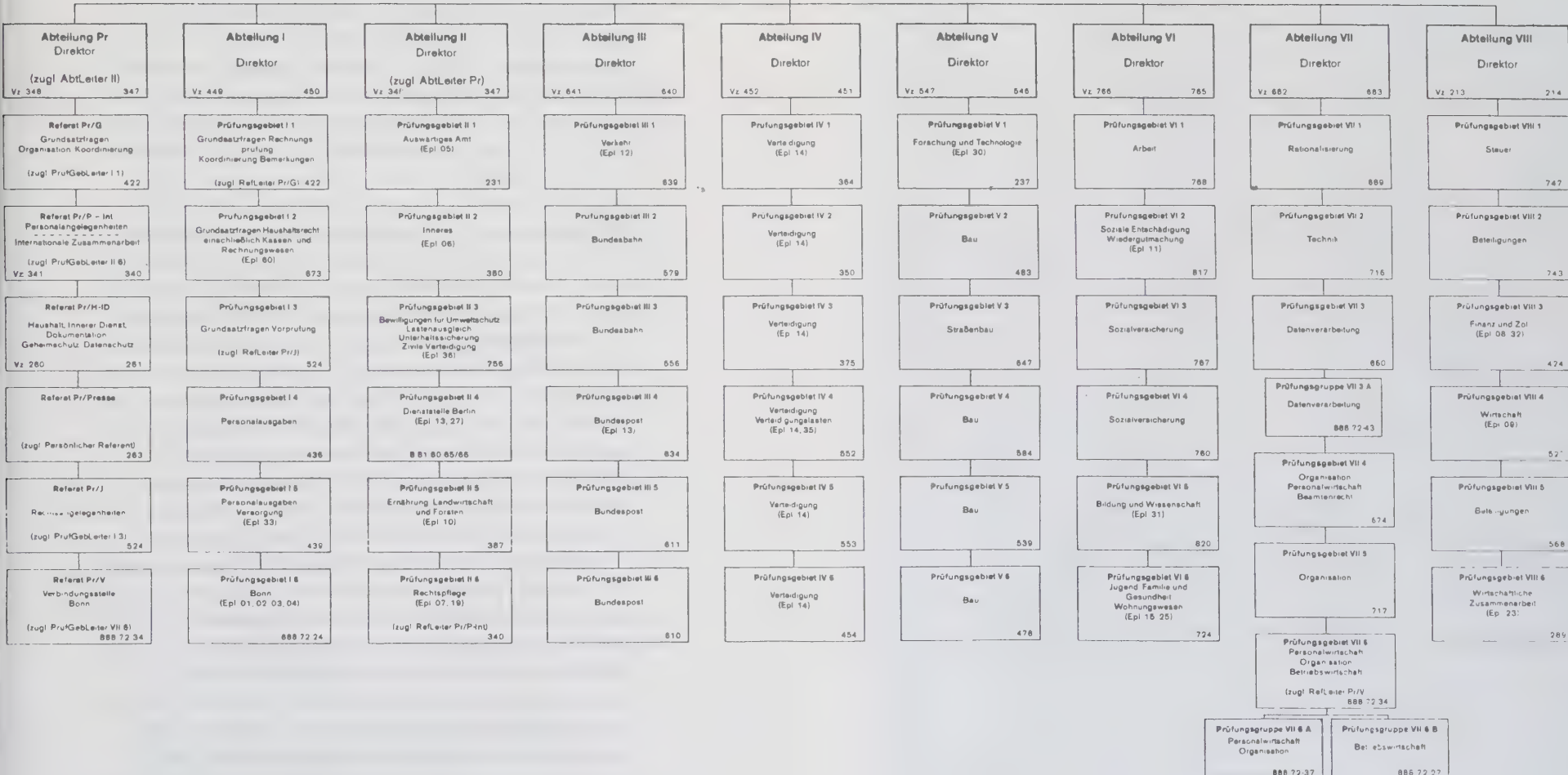
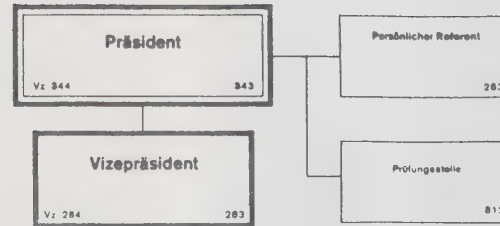
Die Präsidialabteilung ist zuständig für die allgemeinen Verwaltungsarbeiten des BRH (Grundsatzfragen, Personalangelegenheiten, Dokumentation usw.) sowie für den Kontakt zur Außenstelle des BRH in Bonn.

Den Prüfungsabteilungen I bis VIII ist überwiegend die Prüfung bestimmter Behörden oder einzelner Positionen des Bundeshaushalts übertragen. So ist z.B. die gesamte Prüfungsabteilung IV für den Verteidigungssektor zuständig, die Prüfungsabteilung VI für Arbeit- und Sozialordnung, Bildung und Wissenschaft sowie Jugend, Familie, Gesundheit und Wohnungswesen.

In jeder Abteilung werden die Prüfungsaufgaben auf die einzelnen Prüfungsgebiete verteilt, wodurch eine Spezialisierung eines jeden Prüfungs-

Organisationsplan des Bundesrechnungshofes

Stand: 01. Januar 1985



gebiets auf einen bestimmten Teilbereich des Haushaltsplans entsteht (so ist z.B. das Prüfungsgebiet VI für Forschung und Technologie zuständig, das Prüfungsgebiet III ausschließlich für die Prüfung des Auswärtigen Amtes, das Prüfungsgebiet II2 für das Innenministerium). Bei sehr großen Bereichen (z.B. Verteidigungssektor sowie die Sondervermögen Bundesbahn und Bundespost) haben mehrere Prüfungsgebiete einer Abteilung die Zuständigkeit, allerdings wird unter diesen eine fachliche Spezialisierung vorgenommen (z.B. befaßt sich von den Prüfungsgebieten III4 bis III6, die für die Bundespost zuständig sind, nur eines mit der Organisation und dem Personalwesen der Bundespost).⁵

Neben dieser recht strengen Objektorientierung der Zuständigkeiten haben einzelne Abteilungen auch ressortübergreifende Prüfungen durchzuführen. Abteilung VII ist primär für die Gutachten des Präsidenten in seiner Eigenschaft als Beauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) zuständig, daneben aber auch für Querschnittsaufgaben im Bereich Organisation und Personalwirtschaft. Während Abteilung VII Querschnittsaufgaben ressortunabhängig durchführt, sind die Abteilungen I und V mit den von ihnen durchzuführenden Querschnittsprüfungen überwiegend auf bestimmte Einzelpläne des Bundeshaushalts fixiert. So prüfen z.B. die Gebiete I4 und I5 jeweils nur die Personalausgaben bei bestimmten Ministerien. Den Abteilungen I und VII obliegt darüber hinaus die Bearbeitung von allgemeinen und grundsätzlichen Angelegenheiten in bestimmten Bereichen. Entscheidungen, die diese Abteilungen in Grundsatzfragen treffen, sind von den anderen Abteilungen bei ihrer Prüfungstätigkeit zu beachten.

⁵ Vgl. Heuer/Dommach (1986), Vorbem. zu Teil V BHO, Rdziff. III.1.

Die Organisationsstruktur des BRH ist überwiegend objektorientiert ausgerichtet. Jede Abteilung ist in ihrer Aufgabenerfüllung unabhängig und nur dem Präsidenten unterstellt. Dieser Unabhängigkeit entspricht der Grundsatz der kollegialen Entscheidungen in Kollegien und Senaten.

In der Regel werden Entscheidungen im Zweierkollegium gefällt, das aus dem zuständigen Abteilungsleiter und dem betroffenen Prüfungsgebietsleiter besteht. Für die Entscheidungen ist Einstimmigkeit erforderlich. Läßt sich im Zweierkollegium keine Einigung erzielen, so tritt der Präsident bzw. der Vizepräsident hinzu (Dreierkollegium; §§ 9, 15 BRHG).

Kommt in den Kollegien keine einstimmige Entscheidung zustande oder fällt der Entscheidungsgegenstand in die Zuständigkeit mehrerer Kollegien, wird die Angelegenheit dem zuständigen Abteilungsssenat vorgelegt. Diesem gehören der Abteilungsleiter, alle Prüfungsgebietsleiter der Abteilung sowie ein Prüfungsgebietsleiter einer anderen Abteilung an (§ 11 BRHG). Der Senat entscheidet mit Stimmenmehrheit.

Das höchste Entscheidungsgremium ist schließlich der Große Senat, dem der Präsident, der Vizepräsident, die Abteilungsleiter, drei Prüfungsgebietsleiter und die von der zu behandelnden Angelegenheit betroffenen Prüfungsgebietsleiter angehören (§ 13 BRHG). Dieses System von Kollegien und Senaten garantiert, daß alle Entscheidungen nach dem Kollegialprinzip gemeinsam und in richterlicher Unabhängigkeit getroffen werden.

Neben dem Organisations- und Geschäftsverteilungsplan steht dem BRH mit den "Vorläufigen Richtlinien zur Arbeitsplanung im Bundesrechnungshof"⁶ ein weiteres Instrument der Arbeits-

⁶ Abgedruckt in: Heuer/Dommach (1986), Abschnitt VIII/5.

organisation zur Verfügung. Diese vom Großen Senat des BRH am 23./24.9.1980 beschlossenen Richtlinien sollen als Arbeitshilfen die Prüfungstätigkeit strukturieren und systematisieren. Die Richtlinien zur Arbeitsplanung charakterisieren acht verschiedene Prüfungsformen (z.B. Projekt-, Schwerpunkt-, Querschnitts-, Nachprüfung) nach Prüfungsziel und Anwendungsmöglichkeiten. Mit Hilfe dieser Richtlinien soll die Arbeit des BRH so geplant werden, "daß er in wirtschaftlicher Weise den verschiedenen Aufgaben und Funktionen angemessen gerecht wird, die ihm nach dem Gesetz obliegen."⁷

In der Vergangenheit sind einige Versuche unternommen worden, die starke Objektorientierung der BRH-Organisation in Richtung einer Verrichtungsorientierung zu verändern, z.B. durch das Zusammenfassen der Zuständigkeit für alle personalwirtschaftlichen Fragen bei einer Abteilung. Diese Bemühungen sind gescheitert, da Zuständigkeitsprobleme und Doppelarbeit auftraten. Lediglich die Organisationsstruktur der Außenstelle des BRH in Bonn ist stärker verrichtungsorientiert ausgelegt.⁸

b. Prüfungsgruppen als Durchbrechung des traditionellen Organisationsprinzips

Der Nachteil einer stark objektorientierten Organisationsstruktur liegt in der mangelnden Flexibilität. Die Fixierung von Abteilungen oder Stellen auf ein bestimmtes Objekt streng nach der Kompetenzverteilung erlaubt es nicht, auf Situationen und Sachverhalte, die nicht Routineaufga-

⁷ Vorläufige Richtlinien zur Arbeitsplanung im Bundesrechnungshof, Ziff.1.1.

⁸ Vgl. Heuer/Dommach (1986), Vorbem. zu Teil V BHO, Rdziff.III.1.

ben sind, schnell, flexibel und sachlich angemessen zu reagieren.

Um die Wirksamkeit der Finanzkontrolle durch den BRH zu erhöhen, hat der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages vorgeschlagen, mit der Reform des BRHG die Organisationsstruktur des BRH dahingehend zu verändern, daß die Bildung von Prüfungsgruppen zugelassen wird. Diese Initiative resultiert aus der praktischen Notwendigkeit, denn "eine stärkere Unterstützung des Deutschen Bundestages setzt...voraus, daß der Bundesrechnungshof...auch...zu Grundsatzentscheidungen von aktuellem finanz- und haushaltswirtschaftlichem Gewicht zeitnah Stellung nimmt. Die organisatorische Struktur des Bundesrechnungshofes soll sich an diesem Ziel z.B. durch die Möglichkeit zum Einsatz beweglicher Ad-hoc-Prüfungsgruppen ausrichten."⁹

Das BRHG sieht deshalb in § 2 Absatz 2 Satz 2 und § 10 die Möglichkeit der Bildung von Prüfungsgruppen abweichend vom Postulat der abstrakten Geschäftsverteilung vor. § 2 Absatz 2 Satz 2 BRHG gibt allerdings nur die Rahmenbestimmung für die Bildung von Prüfungsgruppen vor und schafft somit die gesetzliche Grundlage. Die Einzelheiten dieser Organisationsform und das damit zusammenhängende Verfahren sind in der Geschäftsordnung des BRH festzulegen (§ 20 Absatz 1 Ziff.2 BRHG).

Eine Prüfungsgruppe wird jeweils für ein konkretes Prüfungsvorhaben zusammengestellt. Die Mitglieder einer Prüfungsgruppe werden entsprechend ihrer fachlichen Qualifikation und Berufserfahrung im Hinblick auf den Prüfungsgegenstand ausgesucht. Die Organisationsform der Prüfungsgruppe erlaubt es, die benötigten Spezialisten aus unterschiedlichen Prüfungsgebieten und -abteilungen

kurzfristig zusammenzufassen.¹⁰ Die Effizienz einer solchen Prüfungsgruppe dürfte in fachlicher Hinsicht unbestreitbar sein.

Als Prüfungsvorhaben, die von speziellen Prüfungsgruppen durchgeführt werden, kommen nur solche in Frage, die einen größeren Umfang haben und in recht kurzer Zeit abgeschlossen sein müssen; ferner solche, bei denen das eigentlich zuständige Prüfungsgebiet nicht über das notwendige Personal - sowohl quantitativ als auch qualitativ - verfügt, oder bei denen mehrere Prüfungsgebiete aus sachlichen Gründen eng zusammenarbeiten müssen (z.B. bei Ersuchen des Deutschen Bundestages, bei Querschnittsprüfungen im Bereich der Organisation, der Personalwirtschaft, der Datenverarbeitung, der Betriebswirtschaft).

Auch wenn der Bedarf an dieser neuen Organisationsform ausdrücklich betont wird¹¹, ist dennoch zu beachten, daß die Bildung von Prüfungsgruppen einen Eingriff in die abstrakte Geschäftsverteilung nach § 7 Absatz 1 BRHG darstellt. Da die Geschäftsverteilung den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit der BRH-Mitglieder bezweckt, bedarf die Bildung von Prüfungsgruppen der Zustimmung des Ständigen Ausschusses des Großen Senats (§ 10 BRHG).¹²

Die Bildung von Prüfungsgruppen ersetzt nicht die Geschäftsverteilung nach § 7 BRHG; die Mitglieder und Prüfungsbeamten müssen Abteilungen bzw. Prüfungsgebieten zugeordnet sein.¹³ Nur dadurch ist garantiert, daß die Mitglieder von Prüfungsgruppen in richterlicher Unabhängigkeit entschei-

10 Vgl. Eickenboom/Heuer (1985), S. 999.

11 Vgl. Ansicht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in: Bundestag-Drucksache 10/1392, S. 2 und 3.

12 Vgl. Heuer/Dommach (1986), § 2 BRHG Rdziff.4.

13 Vgl. ebenda, § 10 BRHG.

den. Da die Gruppenangehörigen lediglich temporär aus ihrem Geschäftsbereich herausgelöst werden, verlieren sie nicht den Status der richterlichen Unabhängigkeit.

Die Prüfungsgruppen müssen entsprechend dem Kollegialprinzip geleitet und Entscheidungen gemeinsam getroffen werden. Diese Verpflichtung ergibt sich aus der Tatsache, daß Prüfungsgruppen für ein bestimmtes Vorhaben gebildet werden und zeitlich befristet an die Stelle von Prüfungsgebiets treten.¹⁴

Die Ergänzung der Organisationsstruktur des BRH um die Bildung von Prüfungsgruppen im Zuge der BRHG-Reform ist grundsätzlich zu begrüßen. Dem BRH steht damit ein Instrument zur Verfügung, um bei besonderen Prüfungsfragen schnell und flexibel reagieren zu können, wobei die richterliche Unabhängigkeit der BRH-Mitglieder gewahrt und das Kollegialprinzip beachtet werden. Das Zusammenfassen von fachlich kompetenten und erfahrenen Prüfern in Gruppen verspricht fundierte Ergebnisse in vergleichbar kurzer Zeit. Eine Effizienzsteigerung der BRH-Kontrolle kann sicherlich erwartet werden.

Erfahrungen mit der Bildung von Prüfungsgruppen und deren Arbeitsweise liegen bislang nicht vor, da der BRH seine neue Geschäftsordnung, die diese Dinge im einzelnen regeln soll, noch nicht erlassen hat. Erst wenn dies geschehen ist, kann beurteilt werden, wie die Prüfungsgruppen arbeiten werden. Die gesetzliche Grundlage für Prüfungsgruppen ist vorhanden, praktische Erfahrungen gilt es abzuwarten.

14 Vgl. ebenda, § 2 BRHG, Rdziff.4.

3. Personalwirtschaftliche Voraussetzungen

a. Die Personalstruktur des BRH

Rechtliche und organisatorische Voraussetzungen für die Bildung von Prüfungsgruppen reichen allein nicht aus, um den BRH zu einem Sachverständigen in Wirtschaftlichkeitsfragen zu machen. Vielmehr ist es darüber hinaus erforderlich, daß seine Personalausstattung in quantitativer und qualitativer Hinsicht dafür auch geeignet ist. Es ist daher zu untersuchen, welche Personalstruktur der BRH zur Zeit aufweist und welche Möglichkeiten es gibt, in der Zukunft qualifizierten Nachwuchs zu gewinnen.

Die Personalstruktur des BRH ist in ihren Grundzügen in § 3 Absatz 3 i.V.m. Absatz 1 BRHG geregelt. Zunächst ist festgelegt, daß die Mitglieder des BRH - das sind der Präsident, der Vizepräsident, die Leiter der Prüfungsabteilungen sowie die Prüfungsgebietsleiter - die Befähigung für eine Laufbahn des höheren Dienstes erworben haben müssen.¹⁵ Daneben sollen sie über eine vielseitige Berufserfahrung verfügen. Damit ist gemeint, daß der Berufsweg der BRH-Mitglieder nicht ausschließlich aus einem Durchlaufen allein des BRH besteht, sondern daß sie auch über anderweitige, in anderen Behörden gesammelte Erfahrungen verfügen müssen. Die gesetzliche Regelung schließt allerdings nicht aus, daß der BRH Berufsanfänger des höheren Dienstes als Prüfungsbeamte einstellt und ausbildet; es ist dann aber erforderlich, sie später in der Verwaltung Berufserfahrung sammeln

¹⁵ Die Feststellung der Laufbahnbefähigung für den höheren Dienst regelt sich nach § 33 der Bundeslaufbahnverordnung vom 15.11.1978 i.d.F. vom 8.7.1981 und der auf dieser Rechtsgrundlage vom Präsidenten des BRH erlassenen "Regelung über das Verfahren für den Aufstieg von Beamten des gehobenen Dienstes in die Laufbahn des höheren Dienstes".

zu lassen.¹⁶ Ferner wird an die Personalstruktur des BRH die Forderung gestellt, daß der Präsident oder der Vizepräsident und mindestens ein Drittel der übrigen Mitglieder die Befähigung zum Richteramt haben müssen. Diese Regelung trägt den Anforderungen bei der Leitung der Behörde Rechnung.¹⁷

In dem Gesetz ist die Forderung neu eingefügt worden, daß eine angemessene Zahl der BRH-Mitglieder eine wirtschaftswissenschaftliche oder technische Vorbildung haben soll. Diese Ergänzung zur Personalzusammensetzung wird den Anforderungen gerecht, die an eine moderne Finanzkontrolle gestellt werden.

Der Rechnungshof galt jahrzehntelang als unbestreitbare Domäne der Juristen. Auch heute kann man sich den Juristen aus dem BRH nicht wegdenken, auch wenn andere wissenschaftliche Disziplinen verstärkt Einzug halten. Dies liegt nicht nur daran, daß der Jurist aufgrund seiner Ausbildung den Umgang mit Gesetzestexten beherrscht und dies zweifellos die tägliche Arbeit eines Rechnungshofmitarbeiters ist. Vielmehr ist dem Jurist in der Regel die Fähigkeit eigen, fremde Sachverhalte schnell zu erfassen, das Wesentliche zu erkennen und einen Sachverhalt unter einen Gesetzestatbestand zu subsumieren. Vorwiegend die Tätigkeit der Prüfungsabteilungsleiter beruht auf der Subsumtion von Sachverhalten. Insofern ist die Existenzberechtigung von Juristen im Rechnungshof nicht nur unbestritten, sondern erforderlich. Parallel dazu entwickeln sich aber immer mehr Prüfungsvorhaben, die von den Prüfern Kenntnisse in Organisation, Betriebswirtschaft, Datenverarbeitung usw. verlangen. Der Prüfer der Zukunft muß in ökonomische Denkweisen eingearbeitet sein und über Kenntnisse in be-

16 Vgl. Heuer/Dommach (1986), § 3 BRHG, Rdziff.4.

17 Vgl. ebenda.

triebswirtschaftlichen Organisationsmodellen verfügen. Hier sind also auch Mitarbeiter anderer als juristischer Prägung erforderlich.¹⁸

In dem Maße, in dem Prüfungsgruppen verstärkt die Organisationsstruktur des BRH beherrschen, wird ein großer Bedarf an Wirtschaftswissenschaftlern und Technikern entstehen. Der BRH selbst rechnet mit einem Anteil der Techniker von ca. 20 v.H. Die Zusammenarbeit von Prüfern unterschiedlicher Berufszweige in Prüfungsgruppen läßt effiziente Ergebnisse erwarten.

Nach einer hausinternen Zusammenstellung des BRH ergibt sich zum Stichtag 1.10.1986 die nachfolgende Personalstruktur für Beamte des höheren Dienstes:

Tab.2: Aufstellung: Beamte des höheren Dienstes nach Studienzweigen

Anzahl insgesamt	113
- Mitglieder des BRH	58
davon: Juristen	41 (70,6v.H.)
Wirtschaftswissenschaftler	3 (5,1v.H.)
Diplom-Ingenieure	8 (13,8v.H.)
Aufstiegsbeamte	6 (10,3v.H.)
- übrige Beamte des höheren Dienstes	55
davon: Juristen	15 (27,3v.H.)
Wirtschaftswissenschaftler	9 (16,4v.H.)
Diplom-Ingenieure	6 (10,9v.H.)
Aufstiegsbeamte	24 (43,6v.H.)
Diplom-Naturwissenschaftler	1 (1,8v.H.)

Betrachtet man die Berufsausbildung der Mitglieder des BRH, so stellt man fest, daß zur Zeit die

¹⁸ Vgl. v.Arnim (1983), S. 669.

Juristen mit ca. 70 v.H. dominieren. Wirtschaftswissenschaftler und Techniker zusammen machen noch nicht einmal 20 v.H. aus. Insofern verstößt die gegenwärtige Personalstruktur wohl gegen die Vorschriften des BRHG. Die Begründung dafür ist leicht einzusehen: Mit der Einführung des BRHG 1985 wurde nur die gesetzliche Grundlage für einen Strukturwandel in der Personalzusammensetzung geschaffen; aus arbeitsrechtlichen Gründen ist die Anpassung allerdings erst mittelfristig möglich.

Daher muß man die Gruppe der übrigen Beamten des höheren Dienstes betrachten, die den Nachwuchskader für die Mitglieder des BRH darstellen. Dort liegt die Zahl der Juristen deutlich unter 30 v.H.; Wirtschaftswissenschaftler, Diplom-Ingenieure und -Naturwissenschaftler ergeben zusammen ca. 30 v.H. Demgegenüber steht die starke Gruppierung der Aufstiegsbeamten aus dem gehobenen Dienst¹⁹ mit ca. 44 v.H. Die Struktur des Nachwuchskaders entspricht somit schon den gesetzlichen Vorschriften. Dies läßt erwarten, daß im Zuge des Ausscheidens gegenwärtiger BRH-Mitglieder und des Aufsteigens von Beamten des höheren Dienstes in die Gruppe der Mitglieder, die Personalstruktur des BRH der gesetzlichen Vorgabe zukünftig eher entspricht. Dieser Anpassungsprozeß wird aufgrund der Altersstruktur der jetzigen BRH-Mitglieder sechs bis acht Jahre in Anspruch nehmen. Nach einer Untersuchung des BRH über das Leistungsbild des BRH im Jahre 2000 wird die Zahl der Juristen deutlich geringer sein als heute, während dann die Zahl der Wirtschaftswissenschaftler und Diplom-Ingenieure erheblich höher ist.²⁰ Offenbar kann es dem BRH in absehba-

19 Diese rekrutieren sich aus den Bereichen Hoch- und Tiefbau, Maschinenbau, Bauingenieurwesen, Elektrotechnik, Wasserbau und Wasserwirtschaft sowie Physik.

20 Vgl. Wittrock (1985a), S. 556.

rer Zeit gelingen, der gewandelten Aufgabenstellung einer modernen Finanzkontrolle durch eine angemessene Personalstruktur gerecht zu werden.

Die Finanzkontrolle durch den BRH wird sicherlich von der Vielfalt der Vorbildungen der Prüfer positiv beeinflusst; daneben ist aber auch zu beachten, daß das Ausmaß und die Intensität der jeweiligen Ausbildung bei aller Verschiedenartigkeit in der Berufsstruktur nicht unterschätzt werden dürfen. Die Erfüllung vieler Erwartungen, die an die Rechnungsprüfung respektive an die Abteilungs- und Prüfungsgebietsleiter mit ihren sechs bis acht Prüfungsbeamten gestellt werden, hängt auch im wesentlichen von der Qualität der Personalausstattung ab. Hier sind notwendige Verbesserungen in der Zukunft zu bewirken.²¹

Faßt man zusammen, so hat das neue BRHG mit der Einführung von Prüfungsgruppen als neue Organisationsform und mit der Forderung zu verstärktem Einsatz von Wirtschaftswissenschaftlern und Technikern als Mitglieder des BRH zwei entscheidende Neuerungen gebracht, die ein optimales Zusammenwirken von Organisations- und Personalstruktur erlauben und damit die Basis für effiziente Prüfungsergebnisse liefern. Diese "theoretischen" Möglichkeiten müssen aber auch in der täglichen Praxis realisiert werden. Allerdings fehlen noch Erfahrungen und Erkenntnisse, um hierzu konkrete Aussagen machen zu können.

Bisher wurde nur die Personalstruktur der Angehörigen des höheren Dienstes, aus denen sich die Mitglieder des BRH rekrutieren, untersucht. Daneben gilt es aber auch, die Gruppe der Beamten des gehobenen Dienstes zu betrachten. Diese führen in der Regel vor Ort die Prüfungsverfahren durch.

²¹ Vgl. Wittrock (1984b), S. 654.

Insofern sind ihre Kenntnisse und Erfahrungen auch maßgebend für die Qualität der Prüfungsergebnisse.

Eine Berufsstruktur für Beamte des gehobenen Dienstes ist im BRHG nicht festgelegt. In § 4 BRHG heißt es lediglich: "Zum Bundesrechnungshof gehören auch die erforderlichen Prüfungsbeamten des höheren und gehobenen Dienstes sowie weitere Bedienstete."

Nach einer hausinternen Zusammenstellung des BRH vom 30.9.1986 ergibt die Berufsstruktur der Beamten des gehobenen Dienstes folgendes Bild:

Tab 3: Aufstellung: Beamte des gehobenen Dienstes nach Laufbahnen

Anzahl insgesamt	246
- nichttechnischer Dienst	178 (74,7v.H.)
davon: Zollverwaltung	36 (20,2v.H.)
Landesfinanzverwaltung	17 (9,5v.H.)
Post	18 (10,1v.H.)
Bundeswehrverwaltung	22 (12,3v.H.)
Kommunalverwaltung	8 (4,5v.H.)
Bahn	10 (5,6v.H.)
Sozialversicherung	9 (5,0v.H.)
Arbeitsverwaltung	6 (3,4v.H.)
Sonstige	20 (11,2v.H.)
Aufstiegsbeamte	32 (18,0v.H.)
- technischer Dienst	60 (25,2v.H.)
davon: Post	23 (38,3v.H.)
Bauverwaltung	20 (33,3v.H.)
Bahn	9 (15,0v.H.)
Sonstige	8 (13,3v.H.)

Die Prüfungsbeamten des gehobenen Dienstes haben in der Regel vor Eintritt in den BRH unterschiedliche Verwaltungen durchlaufen. Insofern können von ihnen umfassende Kenntnisse der Ver-

waltungstätigkeit erwartet werden. Dies ermöglicht sachgerechte Entscheidungen vor Ort und eine geeignete Auswahl der Prüfungsdaten, die an den jeweiligen Prüfungsgebietsleiter weiterzugeben sind. Insofern kann die berufliche Qualifikationsstruktur im gehobenen Dienst als sachlich angemessen beurteilt werden.

b. Die Personalpolitik des BRH

ba. Probleme der Personalgewinnung

Die Personalausstattung des BRH hat sich im Laufe der Zeit kaum geändert. Gegenüber der Bundesverwaltung ist die Personalstärke des BRH deutlich unterproportional gestiegen. Ein Vergleich der Bundeshaushaltspläne von 1959 und 1986 verdeutlicht dies:

In dem betrachteten Zeitraum haben die Stellen im höheren Dienst des BRH um 16 v.H. (von 335 auf 390) zugenommen, die Stellen für die Beschäftigten insgesamt um 7 v.H. (von 492 auf 527).

Demgegenüber verzeichnen die Obersten Bundesbehörden im gleichen Zeitraum einen Stellenzuwachs von 75 v.H. im höheren Dienst bzw. von 41 v.H. bei den Stellen für die Beschäftigten insgesamt. Der nachgeordnete Bereich der Bundesverwaltung kommt im Betrachtungszeitraum auf einen Stellenanstieg von 70 v.H. bzw. 58 v.H.; die Bundesverwaltung zusammengekommen auf einen Anstieg von 71 v.H. bzw. 61 v.H.

Diese Zahlen lassen erkennen, daß die Personalausstattung des BRH deutlich hinter der allgemeinen Entwicklung im öffentlichen Dienst zurückgeblieben ist.

Aber auch an der strukturellen Personalentwicklung, die zu einer erheblichen Hochstufung der öffentlichen Bediensteten führte, hat der BRH

nicht teil.²² Hier muß von einer Fehlentwicklung gesprochen werden, die auch nicht dadurch zu beschönigen ist, daß der BRH bei der Sparsamkeit mit gutem Beispiel vorangehen müsse. Eine Begrenzung des Prüferpotentials aus diesem Grunde ist sachwidrig und verantwortungslos. Der Umfang der Staatstätigkeit hat in den letzten dreißig Jahren so stark zugenommen, daß dem nur mit einer erhöhten Zahl qualifizierter Prüfer entsprochen werden kann.²³

Zu der schlechten Personalausstattung des BRH im Vergleich zur Bundesverwaltung tritt als weiterer Problempunkt der im Vergleich zu Obersten Bundesbehörden sowie zu den Landesrechnungshöfen ungünstige Stellenkegel. Der Stellenkegel mißt das Verhältnis der Stellenzahl im höheren Dienst zu der Stellenzahl im gehobenen Dienst.

Tab. 4 gibt einen Überblick über die Stellenstruktur in den Obersten Bundesbehörden. Danach ist der Stellenkegel in der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und im Bundespräsidialamt mit Abstand am günstigsten, da in diesen Behörden mehr als doppelt so viele Planstellen im höheren Dienst als im gehobenen Dienst vorhanden sind. Ein Stellenverhältnis von eins, d.h. die Stellenzahl des höheren Dienstes entspricht der des gehobenen Dienstes, weist das Auswärtige Amt auf, das damit aber schon an vorletzter Stelle der Tabelle steht. Schlußlicht ist der Bundesrechnungshof, bei dem für den höheren Dienst nur halb so viele Stellen zur Verfügung stehen wie für den gehobenen Dienst.

Eine ähnlich schlechte Position nimmt der BRH ein, wenn man seine Stellenstruktur mit denen der Landesrechnungshöfe vergleicht (s. Tab. 5).

²² Vgl. v.Arnim (1983), S. 669.

²³ Vgl. Heuer/Dommach (1986), Vorbem. zu Teil V BHO Rdziff.2.

Tab. 4: Planstellen der Laufbahnen des höheren und des gehobenen Dienstes der
Obersten Bundesbehörden

Geschäftsbereich	Planstellen höherer Dienst	Planstellen gehobener Dienst	höherer Dienst gehobener Dienst
Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung	9	4	2,25
Bundespräsidialamt	22	10	2,20
Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	111	54	2,055
Bundesminister für Forschung und Technologie	227	113	2,008
Bundesminister für Bildung und Wissenschaft	129	65	1,984
Bundeskanzleramt	129	68	1,897
Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	179	101	1,772
Bundesminister der Justiz	172	98	1,755
Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit	164	100	1,64
Bundesminister für Verkehr	326	205	1,59
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	275	176	1,562
Bundesminister für Wirtschaft	445	285	1,561
Bundesrat	23	16	1,4375
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	240	167	1,4371
Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit	169	120	1,408
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	140	103	1,359
Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages	16	13	1,23
Bundesminister des Innern (ohne Bundesgrenzschutz)	274	233	1,175
Deutscher Bundestag	207	186	1,112
Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen	63	59	1,067
Bundesminister der Finanzen	473	444	1,065
Bundesminister der Verteidigung	620	589	1,052
Bundesverfassungsgericht (incl. Richter)	23	22	1,045
Auswärtiges Amt	350	348	1,005
Bundesrechnungshof	142	255	0,556

Quelle: Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1987.

Tab. 5: Vergleich der Stellenpläne der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für Beamte und Angestellte im gehobenen und höheren Dienst, Stand 1.1.1986

Rechnungshöfe	höherer Dienst	gehobener Dienst	$\frac{\text{höherer Dienst}}{\text{gehobener Dienst}}$
Bayern	68	39	1,74
Niedersachsen	40	30	1,33
Nordrhein-Westfalen	79	62	1,27
Hessen	45	38	1,18
Bremen	15	21	0,714
Baden-Württemberg	37	52	0,711
Rheinland-Pfalz	32	47,5	0,67
Hamburg	45	73	0,61
Bundesrechnungshof	139	250	0,55
Saarland	12	22	0,54
Schleswig-Holstein	22	42	0,52
Berlin	41	114	0,35

Hinweis: Für eine Beurteilung der Stellensituation des BRH ist es notwendig, die Landesrechnungshöfe der Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin von der Betrachtung auszuschließen, da in diesen Zahlen die Vorprüfungsstellen enthalten sind.

Quelle: Hausinterne Zusammenstellung des BRH.

Schließt man hier die Stadtstaaten von der Betrachtung aus²⁴, dann ist der BRH im unteren Drittel der Tabelle, zusammen mit den Rechnungshöfen des Saarlandes und Schleswig-Holsteins, zu finden.

Es sei auch noch darauf hingewiesen, daß zwischen 1975 und 1980 die Landesrechnungshöfe ihre Planstellenausstattung im höheren und gehobenen Dienst um 6,2 v.H. erhöht haben, der BRH hingegen nur um 0,3 v.H. Hinter der Entwicklung auf Länderebene steht offenbar die Überlegung, daß gerade unter den gegebenen Umständen, die die öffentliche Hand zur äußersten Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zwingen, die Finanzkontrolle und ihr Wirken für eine wirtschaftliche Verwaltung gestärkt werden sollten. Für den Bund scheint dies nicht zu gelten.

Die Folge eines ungünstigen Stellenkegels ist der Beförderungsstau. Da im höheren Dienst keine ausreichende Anzahl von Stellen zur Verfügung steht, können Beamte des gehobenen Dienstes, auch wenn sie alle Anforderungen erfüllen, nicht in den höheren Dienst aufsteigen. Dies führt zu Motivationsproblemen bei den Mitarbeitern und wirkt sich negativ auf die Arbeitsleistung und die Arbeitsatmosphäre aus.

Da der Beförderungsstau beim BRH im Vergleich zu den Obersten Bundesbehörden besonders stark ausgeprägt ist, leidet die Attraktivität des BRH: Beamte, die bereits im BRH tätig sind, sehen keine Berufsperspektive mehr; neu einzustellenden Beamten können keine Aufstiegsmöglichkeiten garantiert werden. Die Folge davon ist, daß qualifiziertes Personal an andere Behörden abwandert

24 Dies ist notwendig, da in den Angaben der Stadtstaaten die Vorprüfungsstellen enthalten sind.

und qualifizierter Nachwuchs kaum gewonnen werden kann.

Die Personalprobleme des BRH könnten nur dadurch gemildert werden, daß einerseits zusätzliche Stellen geschaffen und/oder die vorhandenen Stellen höher bewertet werden. Diese Forderung ist sachlich durchaus gerechtfertigt, allerdings ist sie aus politischen Gründen zur Zeit nicht durchsetzbar. In diesem Sinne äußerte sich der Präsident des BRH auf einer Konferenz der Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 26./27.9.1985 in Schlangenbad: Die Situation für die Schaffung höherwertiger Stellen an den Rechnungshöfen ist "nicht mehr günstig". Und weiter: "Wir können das beklagen, aber auch wir müssen die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anerkennen. Auch heute ist bei über zwei Millionen Arbeitslosen die funktionsgerechte Bewertung der Arbeit der Rechnungsprüfer kein politisches Thema."

Die Personalgewinnung des BRH wird außer durch den ungünstigen Stellenkegel auch durch die mit der Prüfungstätigkeit verbundenen Belastungen erschwert. So erwartet den Prüfer eine Reisetätigkeit von 80 Tagen bei 220 Arbeitstagen im Jahr. Solche Belastungen und die relativ hohen Anforderungen an die berufliche Qualifikation stehen letztlich in keinem angemessenen Verhältnis zur finanziellen Stellenausstattung.

Insgesamt ist festzustellen, daß Ausstattung und Struktur der vorhandenen Planstellen im Hinblick auf den Umfang und die Anforderungen der modernen Finanzkontrolle unzureichend sind. Das neue Aufgaben- und Leistungsbild setzt eine andere Stellenstruktur des BRH voraus. Mit der gegenwärtigen Stellenausstattung, die sich noch an dem veralteten Leitbild der Finanzkontrolle als reine Rech-

nungsprüfung orientiert, lassen sich die benötigten qualifizierten Mitarbeiter nicht mehr ausreichend gewinnen.²⁵

bb. Vorschläge für die zukünftige Personalpolitik

Eine Eigenart der Personalpolitik des Rechnungshofs besteht darin, daß er keine Berufsanfänger aufnimmt. Dies gilt sowohl für den gehobenen als auch für den höheren Dienst. Der BRH stellt seine Mitarbeiter fast ausschließlich erst nach mehrjähriger Verwaltungstätigkeit mit einem durchschnittlichen Lebensalter von 35 bis 40 Jahren ein. Verwaltungsexterne, die über Erfahrungen auf anderen Gebieten verfügen, oder Gutachter auf Zeit werden kaum beschäftigt. Diese Vorgehensweise verbunden mit den bereits genannten Problemen der Personalrekrutierung macht deutlich, daß die Personalpolitik den heutigen Anforderungen nicht mehr gerecht wird. Genau wie die Organisations- und Personalstruktur des BRH aufgrund der gewandelten Funktion der Rechnungsprüfung neue Wege beschreiten müssen, so muß auch die Personalpolitik insgesamt umgestaltet werden.

Zunächst ist als Mangel anzusehen, daß der BRH keine Ausbildungsbehörde ist und auch nicht über einen eigenen Verwaltungsunterbau verfügt; aus diesen beiden Quellen kann Nachwuchs nicht rekrutiert werden. Deshalb wird im BRH zunehmend die Ansicht vertreten, daß der BRH selbst für die Ausbildung seiner Prüfer sorgen soll. Zunächst wird daran gedacht, eine eigene Laufbahn im beamtenrechtlichen Sinne für Rechnungsprüfer zu entwickeln. Dies würde bedeuten, daß junge Menschen nach einem entsprechenden Schulabschluß direkt beim BRH eine Ausbildung zum Prüfungsbeamten er-

²⁵ Vgl. Heuer/Dommach (1986), Vorbem. zu Teil V BHO, Rdziff.2.

halten. Ferner wird auch überlegt, den Nachwuchs mit einer wissenschaftlichen Ausbildung direkt von der Hochschule anzuwerben. Ihnen sollen spezielle Trainee-Programme für Hochschulabsolventen mit einer Dauer von zwei bis drei Jahren angeboten werden.

Beide Vorschläge stellen eine Revolution in der Personalpolitik des BRH dar. Entsprechend ist mit großer Skepsis und Durchsetzungsproblemen zu rechnen. Positiv an beiden Strategien ist, daß der Rechnungshof sein Personal mit entsprechender Schul- bzw. Hochschulbildung selbst ausbildet. Durch zeitlich befristete Ausbildungsaufenthalte des Nachwuchses in verschiedenen Verwaltungen muß allerdings sichergestellt werden, daß sie umfassende Kenntnisse der Verwaltungstätigkeit erhalten. Da zu diesen Vorschlägen noch keine konkreteren Vorstellungen, insbesondere auch über Realisierungsmöglichkeiten, existieren, können sie auch noch nicht endgültig beurteilt werden. Im Ansatz dürften sie jedoch positiv zu bewerten sein.

Ein anderer Vorschlag zielt darauf ab, besonders qualifizierte Rechtsreferendare und Assessoren an den Rechnungshof abzuordnen. Dadurch soll die Prüfungskapazität des BRH erhöht und die Ausbildung von Fachkräften gefördert werden.²⁶ Die Wirksamkeit dieser Idee muß allerdings bezweifelt werden. Sicherlich ist es relativ einfach, während der juristischen Ausbildungszeit eine Station im BRH vorzuschreiben. Ob dies dem BRH selbst von Nutzen ist, muß aber bezweifelt werden. Die Rechtsreferendare bleiben nur wenige Monate im BRH, wodurch dort eine hohe Fluktuation verbunden mit großer Unruhe entsteht. Da der Mehrheit der Juristen Kenntnisse in Wirtschafts-

26 Vgl. Deutscher Bundestag-Verwaltung, Hauptabteilung Wissenschaftliche Dienste (1981), S. 13.

prüfung fehlen, erhöht sich durch sie auch nicht die Prüfungskapazität des BRH; vielmehr wird das BRH-Personal noch zusätzlich durch die Ausbilder-tätigkeit belastet.

Die personellen Probleme des BRH könnten relativ kurzfristig gemildert werden, wenn externe Sachverständige verstärkt eingesetzt würden. In der Vergangenheit zeigte sich der Rechnungshof immer eher sachverständigenscheu. Es scheint sich allerdings im BRH nunmehr die Meinung durchzusetzen, daß die Qualität der Rechnungsprüfung durch den Einsatz von Sachverständigen verbessert werden kann.

In die gleiche Richtung geht eine Anregung, die Gründung öffentlicher Prüfungs- und Beratungsdienste über die bestehenden hinaus in Betracht zu ziehen.²⁷ Sie sollten in den BRH integriert sein und in ständiger, enger Verbindung mit den Prüfungskollegien arbeiten. Die Aufgabe dieser Dienste soll die Unterstützung der Prüfungskollegien und die Bereitstellung von Unterlagen zur Vorbereitung der Prüfungstätigkeit sein. Im Idealfalle wäre sogar daran zu denken, die Prüfungs- und Beratungsdienste in besonderen Fällen nach Weisung und unter Aufsicht des BRH Prüfungen durchführen zu lassen.

Alle Vorschläge verlangen mehr oder weniger deutliche Umstellungen in der Personalpolitik. Dabei ist die Öffnung zu verwaltungsexternen Stellen und Sachverständigen durchweg positiv zu beurteilen. Mittelfristig sollte der BRH sein Personal selbst ausbilden und Hochschulabsolventen in Form von Trainees zum Prüfer heranbilden. Von der Qualität der Trainees und den späteren Berufsmöglichkeiten sowie Aufstiegschancen wird es abhän-

²⁷ Vgl. ebenda, S. 14.

gen, ob die Ausgebildeten auch beim BRH bleiben und sich insofern der Aufwand für den BRH gelohnt hat. Auf jeden Fall macht der BRH mit diesen Ideen einen weiteren Schritt zur Schaffung der Rahmenbedingungen für eine moderne Finanzkontrolle.

Zum Abschluß sei noch auf eine Maßnahme der Personalpolitik hingewiesen, die der BRH bereits heute anwendet, deren Bedeutung aber mit Einführung von Trainees noch erheblich steigen wird. Gemeint ist der regelmäßige Dienstpostenwechsel (job rotation). Dabei wird den Prüfern im Abstand von drei bis fünf Jahren eine andere, gleichwertige Stelle zugewiesen. Diese Maßnahme dient der Steuerung des Personaleinsatzes und ist geeignet, die berufliche Mobilität der Beamten zu erhöhen. Regelmäßiger Dienstpostenwechsel kann darüber hinaus ein Mittel zur Abwehr von Übersättigung und Monotonie am Arbeitsplatz sein. Besonders Beamte, die aufgrund ihrer bisherigen Laufbahn für Führungsfunktionen vorgesehen sind, erhalten durch job rotation einen Einblick in die Probleme anderer Verwaltungsbereiche. Ihr persönliches Fachwissen wird erweitert, was sich wiederum positiv auf ihre beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten auswirkt. Es soll hier aber auch erwähnt werden, daß job rotation eine Korrektur des Personaleinsatzes als Folge fehlerhafter Personalentscheidungen erlaubt.

Auch wenn job rotation als Prinzip positiv beurteilt wird, ist festzuhalten, daß ein Dienstpostenwechsel gegen den Willen des Betroffenen in der Regel nicht möglich ist. So kommt es vor, daß Prüfungsbeamte des BRH 12 bis 15 Jahre im selben Prüfungsgebiet tätig sind. Dies ist nicht unbedingt ein Zeichen hoher Flexibilität.

Effizientes job rotation setzt bei den Beamten eine grundsätzliche Bereitschaft zum Stellenwechsel voraus sowie geistige und persönliche Beweg-

lichkeit. Diese Voraussetzungen sind mit zunehmendem Alter der Bediensteten immer weniger erfüllt. Da die Prüfungsbeamten erst relativ spät zum BRH kommen, steht für das job rotation nur eine begrenzte Zeit zur Verfügung. Dies würde sich dann ändern, wenn der BRH seinen Nachwuchs selbst heranbildet und dieses Instrument verstärkt zum Einsatz kommt.

III. Erfolgskontrollen als zusätzliche Aufgabe des BRH

1. Begriff und Funktion der Erfolgskontrollen

In der Literatur werden neben dem Begriff Erfolgskontrolle auch Ausdrücke wie Evaluierung, Evaluierungsforschung, Wirkungsanalyse bzw. Wirkungskontrolle synonym verwendet. Der Begriffsvielfalt entsprechen zahlreiche Differenzierungen im Begriffsinhalt, die hier aber nicht von Bedeutung sind. In der weiteren Betrachtung wird Erfolgskontrolle in der Begriffsabgrenzung verwendet, die der Gesetzgeber in den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO zugrunde gelegt hat. Dort heißt es:

"Im Wege der Erfolgskontrolle (Ergebnisprüfung) soll insbesondere untersucht werden

1. während der Durchführung von mehrjährigen Maßnahmen mindestens jährlich, ob die Zwischenergebnisse im Rahmen der Planung liegen, die Planung anzupassen ist und die Maßnahmen weiterzuführen oder einzustellen sind,
2. nach der Durchführung von Maßnahmen, ob das erreichte Ergebnis der ursprünglichen oder angepassten Planung entspricht, die Maßnahmen zu revidieren sind und Erfahrungswerte gesichert werden können."²⁸

Erfolgskontrolle ist folglich ein Instrument der Entscheidungsfindung; damit soll die Entscheidung darüber, ob eine vorliegende Planung (oder ein Gesetz) beibehalten, geändert oder aufgegeben werden soll, rational getroffen werden. Daneben dient die Erfolgskontrolle auch der Gewinnung von Erfahrungswerten für zukünftige Entscheidungen in ähnlichen Fällen.²⁹ Allgemeiner formuliert läßt sich die Erfolgskontrolle als ein Verfahren definieren, mit dessen Hilfe festgestellt wird, ob und in welchem Umfang die Ziele des staatlichen Handelns realisiert worden sind.³⁰

In methodischer Hinsicht stehen für die Durchführung von Erfolgskontrollen finanzwirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Verfahren zur Verfügung, insbesondere die Kosten-Nutzen-Analyse sowie andere Wirtschaftlichkeitsrechnungen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden dann mit den Zielen des entsprechenden Programms oder Gesetzes verglichen und der Zielerreichungsgrad ermittelt.

Die Erfolgskontrolle kann im Rahmen der politischen Planung an zwei verschiedenen Punkten ansetzen: Einerseits kann sie den Prozeß der Aufstellung von Handlungsprogrammen kontrollieren, andererseits aber auch die Gestaltung des politisch-administrativen Planungs- und Entscheidungsprozesses. Dementsprechend unterscheidet man bei der Erfolgskontrolle die Wirkungskontrolle, die die Auswirkungen realisierter Handlungsprogramme im Hinblick auf die festgelegten Ziele untersucht, und die Prozeßkontrolle, die sich mit

29 Vgl. Zavelberg (1986d), S. 108.

30 Vgl. Böhne/König (1976), S. 19.

der Art und der Qualität des Planungs- und Entscheidungsprozesses befaßt.³¹

Die Wirkungskontrolle steht üblicherweise im Zentrum des Interesses, insbesondere wenn der Planungsträger selbst die Erfolgskontrolle mit dem Ziel der Planungsverbesserung durchführt. Insofern wird Erfolgskontrolle oft mit Wirkungskontrolle gleichgesetzt. Die Prozeßkontrolle hingegen erlangt dann Bedeutung, wenn der Planungs- und Entscheidungsträger der politischen Kontrolle unterworfen wird.³²

Die Durchführung von Erfolgskontrollen trifft auf zahlreiche Schwierigkeiten, die teils methodisch, teils politisch bedingt sind. Zunächst sind hier mangelnde Datenverfügbarkeit, Bewertungsprobleme, Zurechnungsschwierigkeiten sowie Zeit- und Mittelrestriktionen zu nennen.

Das wesentlichste Problem allerdings, das Erfolgskontrollen meist zum Scheitern verurteilt, ist das Fehlen von Zielvorgaben, an denen die Ergebnisse der Programme bzw. Gesetze gemessen werden können.³³

Die Qualität von Erfolgskontrollen hängt im wesentlichen von operationalen Zielvorgaben ab; diese allerdings sind oft nur vage bestimmt. Das Festlegen operationaler Ziele ist teilweise konzeptionell bedingt. Das zentrale Problem liegt darin, daß Programmziele in der Regel das Ergebnis eines politischen Kompromisses sind, der um so leichter zu erzielen ist, je unpräziser die

31 So untersucht die Prozeßkontrolle z.B., wie Verfahrensregelungen (z.B. Dienstweg), Organisationsstruktur (z.B. Ämterhierarchie) und Personalwesen (z.B. Bezahlung) die Leistungsfähigkeit einer Behörde beeinflussen; vgl. Reding (1981), S. 35.

32 Vgl. Hübener/Halberstadt (1976), S. 16.

33 Vgl. Meyer zu Drewers (1979), S. 218 und Dieckmann (1980), S. 739.

Ziele formuliert werden. Daher werden konkrete Zielformulierungen oft ganz bewußt vermieden.³⁴

Die Erfolgskontrolle umfaßt schließlich noch einen weiteren Prüfungsbereich. Es geht dabei um die Frage, ob die Programmziele im Hinblick auf die bisherigen Ergebnisse und Erfahrungen überhaupt angemessen waren bzw. bei laufenden Programmen, ob sie es noch sind. Für die Überprüfung der Angemessenheit der Ziele bedarf es der Festlegung von Kriterien, die die Angemessenheit begründen könnten. Hier nun setzt sich das Dilemma der ungenauen Zielfestlegung fort: Wenn schon die Ziele vage formuliert sind, können die Kriterien zu ihrer Rechtfertigung nicht präziser sein. Aber selbst unabhängig von der Zielfestsetzung sind die Argumente zur Rechtfertigung von Programmzielen - im Sinne von Vor- und Nachteilen des Programms - das Resultat subjektiver Einstellung zu einem Programm. Die zur Rechtfertigung angeführten Vor- und Nachteile eines Programms basieren meist auf Vermutungen und Wünschen; gesicherte Erkenntnisse und Erfahrungen liegen insoweit zu Beginn eines Programms nicht vor.³⁵

Methodisch gesehen, gelingt die Durchführung von Erfolgskontrollen dort, wo operationale Zielvorgaben zumindest für Teilbereiche aufzustellen sind, wenn Wirkungszusammenhänge analytisch transparent gemacht werden können und eine Outputorientierung, d.h. die Möglichkeit einer Ergebnismessung, gegeben sind. Daß diese Bedingungen nur in sehr kleinen Teilbereichen staatlicher Tätigkeit erfüllt sein dürften, ergibt sich schon daraus, daß der Haushaltsplan inputorientiert ist, d.h. für die Praxis, nach Haushaltstiteln ausgerichtet ist.³⁶

34 Vgl. Böhne/König (1976), S. 29.

35 Vgl. ebenda, S. 29 f.

36 Vgl. Meyer zu Drewers (1979), S. 229.

Weitere Probleme im Hinblick auf die Anwendungsmöglichkeiten der Erfolgskontrolle ergeben sich daraus, daß ein großer Teil der staatlichen Maßnahmen auf die Beeinflussung gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Prozesse gerichtet ist. Die Auswirkungen, die solche Programme in der Realität haben, müssen mit Hilfe von sozialwissenschaftlichen Theorien und Methoden entwickelt werden. Die Möglichkeiten der empirischen Wirkungsanalyse sind aber in den Sozialwissenschaften, verglichen z.B. mit den Naturwissenschaften, recht bescheiden. Insofern kann der Erfolg staatlicher Maßnahmen oft nur geschätzt oder vermutet werden, was die Aussagekraft der Erfolgskontrolle insgesamt deutlich schwächt.³⁷

Schließlich soll noch auf eine weitere Schwierigkeit hingewiesen werden, die die Durchführung von Erfolgskontrollen in der Praxis behindert. Erfolgskontrollen verursachen bei den Betroffenen das Gefühl, sich persönlich verantworten zu müssen und kontrolliert zu werden. Dadurch wird die Bereitschaft zur Mitarbeit und Unterstützung eingeschränkt, worauf aber jede Erfolgskontrolle angewiesen ist. Aufgrund dieses Zusammenhangs ist es sinnvoller, wenn die Mitarbeiter ihre Aufgabenerfüllung und deren Wirkungen selbst beobachten. Dann ist Erfolgskontrolle zunächst Selbstkontrolle und diese sollte stets vor der - aus den erwähnten Gründen unangenehmen - Fremdkontrolle stehen.

Selbstkontrolle setzt allerdings bei den Mitarbeitern die grundsätzliche Bereitschaft voraus, sich selbst über die persönliche Leistung, die Auswirkungen ihres Handelns und Verbesserungsmöglichkeiten Rechenschaft abzulegen. Diese Bereitschaft wird um so größer sein, je weniger die Be-

37 Vgl. Eekhoff/Werth (1981), S. 11 f.

troffenen mit Sanktionen der Erfolgskontrolle rechnen müssen.³⁸

Zwar meint Dieckmann³⁹, die grundsätzliche Bereitschaft zur Selbstreflexion sei bei den meisten Mitarbeitern in den öffentlichen Verwaltungen vorhanden, es muß aber wohl bezweifelt werden, ob diese für eine wirksame Erfolgskontrolle ausreichend ist.

Zusammenfassend läßt sich Erfolgskontrolle als ein Verfahren definieren, "bei dem die Angemessenheit des Zieles, die Effektivität und die Effizienz eines beendeten oder laufenden Programms durch einen Vergleich des Ist-Zustandes mit den Annahmen der Planung in tatsächlicher Hinsicht überprüft werden, um eine künftige Entscheidung vorzubereiten."⁴⁰

Diese umfassende Definition soll im weiteren bei der Erörterung zugrunde gelegt werden, ob und in welchem Umfang der BRH Erfolgskontrollen durchführt bzw. durchführen kann, welche Probleme sich daraus für ihn ergeben und wer nach seiner Ansicht Träger der Erfolgskontrollen sein sollte.

2. Erfolgskontrollen aus der Sicht des BRH

Die Erfolgskontrolle als Verfahren zur Überprüfung staatlicher Maßnahmen wird in den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO explizit genannt. Daraus folgt, daß der BRH, der zur Finanzkontrolle unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit verpflichtet ist, auch befugt sein soll, Erfolgskontrollen durchzuführen. Dies ist heute allgemein anerkannt, denn Erfolgskontrolle ist in jedem Fall Bestandteil und Ergebnis der

38 Vgl. Dieckmann (1980), S. 744.

39 Vgl. ebenda.

40 Böhne/König (1976), S. 29.

Wirtschaftlichkeitsprüfung.⁴¹ In den Fällen, in denen ein Ziel gesetzlich definiert wird, ist bereits die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit eine Erfolgskontrolle.⁴²

Wenn sich der BRH die Durchführung von Erfolgskontrollen vorbehält, so ist damit nicht gemeint, daß der BRH selbst Träger der Erfolgskontrolle sein muß. Dies könnte er allein schon aus persönlichen Gründen - sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht - nicht leisten.

Erfolgskontrolle ist als Instrument der Entscheidungsfindung einzuordnen, Entscheidungen aber fallen in die Kompetenz der Exekutive. Wäre der BRH Träger der Erfolgskontrollen, würde er dadurch zwangsläufig Hilfestellung bei der Entscheidungsfindung geben. Die Folge davon wäre letztlich eine Verschiebung der Verantwortlichkeit zwischen dem Kontrollorgan BRH und den geprüften Stellen der Exekutive, die unserem demokratischen System widerspricht. In dem Maße, in dem der BRH Erfolgskontrollen übernimmt, beraubt er sich selbst seiner Unabhängigkeit und Kritikfähigkeit. Insofern kann der BRH nicht als Träger oder Organ der Erfolgskontrolle bestimmt werden.⁴³

Der BRH sieht seine Funktion darin, daß er darauf zu achten hat

- "1) ob Erfolgskontrollen in geeigneten Fällen als Grundlage für haushaltswirksame Entscheidungen angestellt worden sind, und
- 2) ob die vorliegenden Untersuchungen einer kritischen Überprüfung standhalten.

Vereinfacht ausgedrückt ist nicht die Erfolgskontrolle Aufgabe des Rechnungshofes, sondern die

41 Vgl. Wittrock (1985b), S. 266; ebenso: Zavelberg (1986d), S. 104.

42 Vgl. Wittrock (1985b), S. 266.

43 Vgl. dazu Zavelberg (1986d), S. 108 f.; Wittrock (1986), S.6.

Kontrolle der Erfolgskontrolle (selbstverständlich begrenzt auf finanzwirksame Maßnahmen)."⁴⁴

Mit dieser Haltung tritt der BRH einer Verlagerung der Verantwortung auf ihn wirksam entgegen und verhindert somit eine Institutionalisierung der Erfolgskontrolle. Nach Meinung des BRH muß eine Erfolgskontrolle, wenn sie selbst Erfolg haben soll, von dem gemacht oder zumindest veranlaßt werden, der Entscheidungsträger ist, d.h. also von der Verwaltung.⁴⁵ Systematisch gesehen, gehören Erfolgskontrollen zur Durchführung einer Maßnahme, von daher sind sie also auch von der Verwaltung selbst vorzunehmen. Aufgabe des BRH ist es zu prüfen, ob Einrichtungen für Erfolgskontrollen in den Verwaltungen existieren, wie sie funktionieren und ob ihre Arbeitsergebnisse ausgewertet werden, d.h. zu Konsequenzen in der Verwaltungspraxis führen. In den Fällen, in denen von der Verwaltung keine Erfolgskontrolle vorgenommen wurde, der BRH dieses aber für erforderlich hält, müßte er sie schließlich selbst durchführen.⁴⁶

Erfolgskontrolle in der bereits erörterten Begriffsabgrenzung umfaßt auch die Angemessenheitsüberprüfung der politischen Programm- bzw. Gesetzesziele.⁴⁷ Der BRH selbst ist aber zu einer Kritik der politischen Zielvorgaben nicht berechtigt; er kann lediglich auf ihre Auswirkungen hinweisen und das Vorgehen beanstanden. Es ist deshalb auch von daher problematisch, die Finanzkontrolle, die dem BRH verfassungsmäßig übertragen ist, um die Erfolgskontrolle zu erweitern, da die Erfolgskontrolle zwangsläufig das politische

44 Zavelberg (1986d), S. 109.

45 Vgl. ebenda.

46 Vgl. Wittrock (1986), S. 7; ebenso: Hans Schäfer (1973), S. 1038.

47 Einen Überblick über die Meinungen zur politischen Rechnungskontrolle gibt Battis (1976).

Element der Angemessenheitsprüfung enthält. Er würde in ein politisches Spannungsfeld geraten, das mit seiner neutralen Stellung zwischen Legislative und Exekutive nicht zu vereinbaren ist. Um diesem Konflikt aus dem Wege zu gehen, beschränkt sich der BRH in seinen Erfolgskontrollen auf eine Überprüfung der von der Exekutive durchgeführten Erfolgskontrollen und weist auf weitere Anwendungsmöglichkeiten dieses Instruments hin.⁴⁸

Bei seiner Tätigkeit stellt der BRH fest, daß es bisher keine Stelle innerhalb der Bundesregierung gibt, die einen umfassenden Überblick darüber hat, was in den einzelnen Ressorts tatsächlich in Bezug auf Erfolgskontrollen geschieht. Auch scheint es bisher keine Stelle zu geben, die in dieser Hinsicht zentrale Aktivitäten ergreift. Insgesamt ist spürbar, daß die Bereitschaft zur Durchführung von Erfolgskontrollen in der Verwaltung gering ist.⁴⁹ Die Gründe dafür sind oft rein subjektiv: positive Prüfungsergebnisse werden begrüßt, negative als unangenehm empfunden, weil Fehler Einzelner aufgedeckt und Fehlinvestitionen beim Namen genannt werden. Eingefahrene Gewohnheiten und die der Verwaltung immanente Scheu vor Neuerungen tun ein Übriges. Dazu treten dann noch die bereits erwähnten methodischen Schwierigkeiten, die eine Erfolgskontrolle oft scheitern lassen. Das Fehlen oder die unpräzise Formulierung von Programmzielen erschweren die Durchführung von Kontrollen sowohl für die Verwaltungsbeamten als auch für die Prüfer. Konkrete Zielvorgaben zu den einzelnen Programmen werden politisch als unbequem empfunden, weil sie als Meßlatte für den Erfolg dienen könnten und die Regierung sich

48 Böhne und König schlagen deshalb vor, die politische Erfolgskontrolle einer neu zu schaffenden Institution zu übertragen, die im Bereich der Legislative anzusiedeln wäre. Vgl. Böhne/König (1976), S. 38.

49 Vgl. Zavelberg (1986d), S. 113.

durch diese Festlegung zu sehr eingeengt fühlt. Erfolgskontrollen könnten aber hier dazu beitragen, daß das Fehlen erkennbarer und konkreter Ziele offengelegt wird, und auf diesem Wege die Entscheidungsträger angehalten werden, sich auch im Falle von politischen Kompromissen auf eine gemeinsame, operationale Zielsetzung zu einigen.

Den Prüfern des BRH werden von den Bediensteten noch weitere Gründe genannt, warum Erfolgskontrollen unterbleiben: Nebenwirkungen von Programmen können kaum erfaßt werden, internationale Vorgaben schließen die Untersuchung von Alternativen von vornherein aus (z.B. Subventionen an Stahlindustrie, Markt- und Preispolitik der EG), oft fehlen auch ex-ante-Untersuchungen (z.B. Kosten-Nutzen-Analysen), die zum Vergleich geeignete Größen für die nachfolgenden Erfolgskontrollen liefern.⁵⁰

Die geringe Bereitschaft der Verwaltung zur Durchführung von Erfolgskontrollen wird auch noch dadurch unterstützt, daß der Finanzminister selbst zu wenig Interesse daran zeigt und er die Bewilligung von Haushaltsmitteln nicht von den Ergebnissen der Erfolgskontrollen abhängig macht. Der Finanzminister ist aber nach Meinung des BRH gerade die geeignete Institution, die der Erfolgskontrolle zum Durchbruch verhelfen könnte.⁵¹ Erst wenn der Finanzminister in dieser Sache tätig wird, werden sich auch die einzelnen Ressorts verstärkt darum bemühen. Ein Schritt in die richtige Richtung wäre bereits getan, wenn alle Programme, die überschaubar und nur mit wenigen politischen Vorgaben belastet sind, aus-

50 Vgl. ebenda, S. 116 f.

51 Vgl. ebenda, S. 117.

nahmslos einer Erfolgskontrolle zugeführt würden.⁵²

Es soll nun nicht der Eindruck entstehen, die Verwaltung führe überhaupt keine Erfolgskontrollen durch. Tatsächlich gibt es einige Aktivitäten, die unter den Begriffen Ergebniskontrolle, Inspektion, Nachschau, Nachkalkulation, Evaluierung und Wirkungsanalyse betrieben werden. Aber dies geschieht bei weitem nicht in dem Umfang, den sich die Verfasser der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO Anfang der siebziger Jahre wohl vorgestellt haben dürften.⁵³ Am häufigsten, fast flächendeckend sind Erfolgskontrollen bei der Deutschen Bundesbahn. Die Untersuchungen beschränken sich auf eindeutig quantifizierbare, rentabilitätsorientierte Ziele. Ähnlich umfassende Erfolgskontrollen findet man bei der Deutschen Bundespost unter dem Begriff Vorschau- und Nachschauwirtschaftlichkeitsrechnung.⁵⁴

Daß der Umfang an Erfolgskontrollen in der übrigen Bundesverwaltung deutlich geringer ist als bei den beiden Sondervermögen des Bundes, liegt eindeutig daran, daß es in der Verwaltung weniger um betriebswirtschaftliche, stets quantifizierbare Rentabilitäten geht. Nach dem Eindruck der BRH-Prüfer ist die Zahl der tatsächlich durchgeführten Erfolgskontrollen in der Verwaltung erheblich größer als die der veröffentlichten. Allerdings bleibt die Erkenntnis, daß kei-

52 Erschwert wird dieses Vorgehen zweifellos dadurch, daß der Haushaltsplan nach Institutionen (Ressorts) gegliedert ist und kaum die Zuordnung der Ausgabenansätze zu bestimmten Programmen erkennen läßt.

53 Berichte über Erfolgskontrollen des BRH enthalten z.B. die Bemerkungen 1980 (Bundestag-Drucksache 9/2108, Tz. 52.7.2 und 52.2) sowie die Bemerkungen 1984 (Bundestag-Drucksache 10/2223, Tz.51).

54 Vgl. Zavelberg (1986d), S. 112.

neswegs in allen geeigneten Fällen Erfolgskontrollen zur Entscheidungsfindung herangezogen werden. Selbst wenn ex ante eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt wird, wird oft auf eine Ergänzung durch die Erfolgskontrolle verzichtet.⁵⁵

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß eine Institutionalisierung der Erfolgskontrolle beim BRH abgelehnt werden muß, da der BRH dadurch in ein politisches Spannungsfeld gerät und seine verfassungsmäßig garantierte Unabhängigkeit verliert. Erfolgskontrolle muß Aufgabe der Exekutive sein. Dem Rechnungshof steht es dann innerhalb der Finanzkontrolle zu, die Erfolgskontrollen zu überprüfen und bei Bedarf selbst durchzuführen. Eine Erweiterung der Finanzkontrolle um die politische Erfolgskontrolle als zusätzliche Aufgabe des BRH widerspricht der Stellung und Funktion des BRH.

IV. Zusammenfassung

Mit dem neuen BRHG wurden die gesetzlichen Grundlagen für eine moderne Finanzkontrolle in organisatorischer und personalwirtschaftlicher Hinsicht geschaffen. Sie versprechen für die Zukunft eine leistungsfähige Rechnungsprüfung, die flexibel und sachlich angemessen reagiert. Der Erfolg dieser neuen Maßnahmen kann zum Teil durch die nicht sachgerechte und ungenügende Personalausstattung des BRH unterlaufen werden. Hier ist Abhilfe dringend geboten, damit der BRH im Vergleich zu anderen Obersten Bundesbehörden kein Schattendasein fristet.

⁵⁵ Vgl. ebenda, S. 113.

Erfolgskontrollen sind auch für den BRH ein geeignetes Instrument zur Entscheidungsfindung, allerdings darf er nicht zu ihrem institutionellen Träger werden. Erfolgskontrollen sind ein Teil der Maßnahmendurchführung und daher Aufgabe der Verwaltung; der BRH behält sich deren Überprüfung und die Durchführung eigener Erfolgskontrollen gleichwohl vor.

Die Prüfung von Organisation und Personalwirtschaft der Verwaltung bietet dem BRH in Zukunft ein weites Betätigungsfeld, dem er mit neuer Personalstruktur und Organisation im eigenen Haus auch gewachsen sein wird. Prüfungen in diesen Bereichen sind deshalb von besonderer Bedeutung, da die hier erzielten Einsparungen nicht nur einmalig sind, sondern jährlich wiederkehrend erhebliche Mittel freisetzen. Dies erweitert den finanziellen Handlungsspielraum der Regierung.⁵⁶

Die gesetzlichen Neuerungen werden den BRH zu einem Sachverständigen in Wirtschaftlichkeitsfragen machen. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stellen sich dem BRH dann als geeignete und auch handhabbare Kriterien für die Rechnungsprüfung dar. Der BRH braucht sich nicht länger in seinen Prüfungen auf die Fälle der offensichtlichen Verschwendung zu beschränken.

⁵⁶ Vgl. Wittrock (1986), S. 8.

Lebenslauf

Persönliche Daten: Annette Schuwirth, geb. Dengel
geboren am 3.7.1957 in Wiesbaden

Schulbildung: 1964-1967 Grundschule in Schlangenberg-Georgenborn
1967-1972 Gymnasium in Wiesbaden
1972-1976 Gymnasium in Geisenheim
1976 Abitur

Praktikum: 1976-1977 kaufmännisches Praktikum

Studium: WS 77/78 bis SS 84 Studium der Volkswirtschaftslehre an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz;
ab SS 80 zusätzlich Studium der Rechtswissenschaften;
SS 84 Abschluß als Diplom-Volkswirt

Assistententätigkeit: Juni 1984 bis Februar 1988 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz bei Prof. Dr. Rolf Peffekoven

derzeitige Tätigkeit: seit März 1988 Grundsatzreferentin im Ministerium für Soziales und Familie in Rheinland-Pfalz

